Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciência Política - Ipol
Programa de Pós-Graduação – Doutorado em Ciência Política

ANTONIO LASSANCE
(Antonio Ernesto Lassance de Albuquerque Júnior)

Pelas mãos dos presidentes: construção do Estado e desenvolvimento em uma perspectiva comparada das presidências de Campos Salles e Getúlio Vargas.

Brasília – DF

2013

FICHA CATALOGRÁFICA

Lassance, Antonio

L648p

Pelas mãos dos presidentes: construção do Estado e desenvolvimento em uma perspectiva comparada das presidências de Campos Salles e Getúlio Vargas / Antonio Lassance - - Brasília, DF, Brasil : 2013.

Orientador: David V. Fleischer.

Tese (doutorado) - Universidade de Brasília,

Instituto de Ciência Política.1. Brasil. 2. Instituições políticas. 3. Presidências. 4. Desenvolvimento.

I. Fleischer, David Verge. II. Universidade de Brasília. Instituto de Ciência Política. III. TÍTULO: Pelas mãos dos presidentes: construção do Estado e desenvolvimento em uma perspectiva comparada das presidências de Campos Sales e Getúlio Vargas.

CDD: 321

Título em Inglês: By the Hands of the Presidents: state building and development in a comparative approach of the presidencies of Campos Sales and Getulio Vargas in Brazil.

Palavras chaves em inglês (keywords) : Brazil, Political institutions, Presidencies, Development.

Titulação: Doutor em Ciência Política.

Banca examinadora: David Verge Fleischer, Lúcio R. Rennó Junior, Magna Maria Inácio, Marcelo Barroso Lacombe, Ana Luiza Backes, Carlos Marcos Batista.

Data da defesa: 27-02-2013

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

ANTONIO LASSANCE
(Antonio Ernesto Lassance de Albuquerque Júnior)

Pelas mãos dos presidentes:

construção do Estado e desenvolvimento em uma perspectiva comparada das presidências de Campos Salles e Getúlio Vargas.

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. (PhD) David Verge Fleischer.

Brasília – DF

Fevereiro de 2013.

Antonio Lassance
(Antonio Ernesto Lassance de Albuquerque Júnior)

Pelas mãos dos presidentes:

construção do Estado e desenvolvimento em uma perspectiva comparada das presidências de

Campos Sales e de Getúlio Vargas.

Esta tese foi julgada adequada para a obtenção do Título de Doutor em Ciência Política pelo programa de pós-graduação do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Brasília-DF, 27 de fevereiro de 2013.

Banca Examinadora:

____
Dr. David Verge Fleischer – Orientador
Instituto de Ciência Política - UnB

____
Dr. Lúcio R. Rennó Junior
Instituto de Ciência Política - UnB

____
Marcelo Barroso Lacombe
Câmara dos Deputados - Brasil

____
Dra. Magna Maria Inácio
Departamento de Ciência Política - Universidade Federal de Minas Gerais

____
Dra. Ana Luiza Backes
Câmara dos Deputados - Brasil

____
Carlos Marcos Batista
Instituto de Ciência Política - UnB

“Entre a Bíblia e ‘O Capital’, o PSD fica com o Diário Oficial.”
Tancredo Neves

"Nada se produz sem desígnio consciente, sem fim desejado."
F. Engels.

"Yes, we can".
Barack Obama.

SUMÁRIO

1.1 Lista de siglas e abreviaturas

CME: Coordenação da Mobilização Econômica.

CNPIC: Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial.

CPE: Comissão de Planejamento Econômico.

DASP: Departamento Administrativo do Serviço Público.

DIP: Departamento de Imprensa e Propaganda.

PR: Partido Republicano.

PSD: Partido Social Democrático.

PTB: Partido Trabalhista Brasileiro.

UDN: União Democrática Nacional.

1.2 Agradecimentos

Embora já tivesse conhecimento de alguns estudos presidenciais desde o final dos anos 1980, meu interesse específico no assunto foi despertado com o contato travado há 10 anos com ninguém menos que Richard E. Neustadt. Considerado ainda hoje a principal referência na área, Neustadt visitou o Brasil, realizou palestras, proporcionadas por Helena Kerr, então presidente da Escola Nacional de Administração Pública, e reuniu-se para conversas mais reservadas com alguns integrantes do alto escalão e assessores do Governo Federal, no início de 2003. Perto de completar 85 anos, Neustadt, que viria a falecer em outubro daquele ano, revelava um entusiasmo intenso sobre um campo que ainda tinha muito que falar a respeito de experiências recém iniciadas. Dizia ele que o Brasil, naquele momento de início da presidência Lula da Silva, o fizera sentir o mesmo clima de árduos desafios e grandes esperanças dos tempos de Franklin D. Roosevelt.

David V. Fleischer, professor emérito do Instituto de Ciência Política (Ipol) da Universidade de Brasília (UnB), além do papel de orientador, contribuiu de modo decisivo com seu perfil de cientista político com vasto conhecimento histórico. Os professores presentes ao exame de qualificação, Paulo Du Pin Calmon (Ipol UnB) e Virgílio C. Arraes, juntamente com Fleischer, me instigaram a promover uma completa reorientação do projeto inicialmente propugnado.

Esta versão final incorpora algumas das sugestões profundas e profícuas dos professores que compuseram a banca da defesa de tese, composta por Ana Luiza Backes, Carlos M. Batista, Lúcio R. Rennó, Magna M. Inácio e Marcelo B. Lacombe. Muitas outras sugestões não puderam ser incorporadas a tempo ou não cabiam no escopo da tese, mas devem ser objeto de uma reflexão futura e mais atenta, na forma de artigos ou livro.

Agradeço também pela oportunidade que tive de debater várias das questões teóricas, metodológicas e muitas das conclusões empíricas com colegas do Instituto

de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), principalmente Félix Garcia Lopez, Acir Almeida, Ronaldo Coutinho Garcia, José Celso Cardoso Jr., Paulo de Tarso Linhares, Roberto Rocha C. Pires, Alexandre A. Gomide e Almir de Oliveira Jr. O colega de doutorado, Leonardo Barreto, me alertou sobre questões fundamentais que garantiram o bom desfecho desta tese.

Agradeço, pelos estudos e pelo diálogo, a André Singer, da Universidade de São Paulo; Gilberto Maringoni, da Universidade Federal do ABC; e José Luis Méndez Martinez, do Center for International Studies of El Colegio de México. Os três são profundos conhecedores do espírito deste "animal político" chamado presidente da República.

1.3 Lista de tabelas, quadros e gráficos

Tabelas

1.4 Resumo

A tese investiga o papel dos presidentes no processo de construção do Estado e de desenvolvimento do Brasil. Para tanto, compara as presidências de Campos Salles e de Getúlio Vargas. O objetivo específico é entender como os presidentes, no exercício de suas funções de Estado (administração pública e regulação), empregam recursos institucionais (incentivos ou restrições e punições) para impulsionar ou tolher as possibilidades de desenvolvimento nacional. A partir do referencial do institucionalismo histórico, do método histórico-comparativo, da análise institucional com foco nas políticas ("policy-focused analysis") e da análise exploratória de dados, foi dado tratamento empírico a 38.706 decisões presidenciais.

A pesquisa evidencia o quanto as políticas presidenciais fazem toda a diferença na trajetória de um país, e o quanto o lócus da governança no presidencialismo, como não poderia deixar de ser, é o Poder Executivo, e não o Congresso, ao contrário do que boa parte da Ciência Política brasileira ainda insiste.

Em termos mais específicos sobre os dois presidentes analisados, foi possível entender mais claramente o papel de Campos Salles muito além da política dos governadores, situando-o na trajetória de construção do Estado brasileiro como protagonista de um momento essencial do processo de estruturação da maquinaria de arrecadação de impostos e do aparato repressivo. Percebe-se também o quanto seu modelo de governança moldou um liberalismo brasileiro de feições sisudas, de perfil elitista, francamente antipopular e de políticas restritivas.

Por outro lado, Getúlio Vargas, tido como pai dos pobres e da industrialização brasileira, foi aos poucos se transformando de político insurgente em político tradicional. Enfático na defesa da industrialização, na prática, seus

maiores esforços foram dedicados à modernização da agricultura. O trabalhismo e o industrialismo de Vargas foram tardios e envoltos pela mitologia de sua carta-testamento. A linha central de sua política social, com a retaguarda dos interventores, nos Estados, e do sindicalismo oficial, era sobretudo calcada no assistencialismo. Sua política de desenvolvimento andava de mãos dadas com a política do atraso, em um equilíbrio instável e, ao fim e ao cabo, insustentável.

Finalmente, a tese propõe uma metodologia própria para analisar decisões presidenciais, tornando possível comparar, doravante, Deodoro da Fonseca e José Sarney, Fernando Collor e Jânio Quadros, Campos Salles e Fernando Henrique Cardoso, Getúlio Vargas e Lula da Silva, Juscelino Kubitschek e Dilma Rousseff. Não só para descobrir o que podem ter de similaridade, mas o quanto evitaram repetir seus predecessores.

Palavras-chave: estudos presidenciais, presidências, Campos Salles, Getúlio Vargas, Estado e desenvolvimento.

Key-words: presidential studies, Brazilian presidencies, Campos Salles, Getúlio Vargas, State and development

1.5 Abstract

The research investigates the role of presidents to state-building processes and development in Brazil. The presidencies of Campos Salles and Getúlio Vargas are compared in order to accomplish the specific objective of understanding how presidents, exercising state powers, employ institutional resources (incentives and restrictions or punishments) to boost or limit the possibilities of national development.

The historical institutionalist approach, the historical-comparative method, the policy-focused analysis, and the exploratory data analysis are employed on the empirical treatment of a database of 38,706 presidential decisions.

The research shows what a difference presidential policies make to the trajectory of a country, and reinforce the assumption that the Executive Branch is the locus of governance in presidentialism, contrary to the mainstream of Brazilian Political Science focus on Congress.

About the two Brazilian presidents, in more specific terms, it was possible to understand more clearly the role of Campos Salles. Beyond the politics of governors, he was the protagonist of a moment of state building process when the machinery of tax collection and the repressive apparatus were structured. His model of governance taylored Brazilian liberalism in tightly stern features, with elitist, harshly unpopular, and restrictive driven policies.

Moreover, Getulio Vargas, who was self-depicted as the father of the poors and the president of industrialization, began as a political insurgent and became a traditional politician. Despite the emphatic defense of industrialization, in practice, their best efforts were devoted to the modernization of agriculture. His late labourism and industrialism were wrapped by mythology of his political testament. His policy of development has gone hand in hand with the politics of backwardness, in an unstable equilibrium.

The thesis also offers a methodology for analyzing presidential decisions, making it possible henceforth to compare of different times, as Deodoro da Fonseca and José Sarney, Fernando Collor and Jânio Quadros, Campos Salles and Fernando Henrique Cardoso, Getúlio Vargas and Lula da Silva, Dilma Rousseff and Juscelino Kubitschek. Presidents may be compared not only to look for similarities, but also for the differences that make them able to avoid repeating their predecessors.

Para Gabriele, Rodrigo e Cláudia, Izaura e Ernesto.

2 INTRODUÇÃO

O objetivo geral desta tese é analisar o papel dos presidentes no processo de construção do Estado e para o desenvolvimento do País.

Na forma de um problema amplo de pesquisa, a pergunta que se coloca é:

Qual é o papel exercido pelos presidentes para o desenvolvimento nacional?

O objetivo específico é entender como os presidentes, no exercício de suas funções de Estado (administração pública e regulação), empregam recursos institucionais, entendidos sumariamente como incentivos e restrições/punições, que interferem direta ou indiretamente nas possibilidades de desenvolvimento nacional. Esta é, portanto, nossa principal suspeita: o papel dos presidentes para o desenvolvimento é tomar decisões que impulsionam ou restringem as chances de determinados setores e atores econômicos e sociais dinâmicos, os quais disputam entre si a oportunidade de serem protagonistas de “ciclos” (novos momentos), marcados por novos processos de contrução do Estado e desenvolvimento econômico e social.

Outro objetivo, derivado do anterior, é permitir a visualização clara, para efeitos comparativos, das semelhanças ou contrastes existentes em padrões de governança presidencial. Padrões que são aqui compreendidos justamente como a combinação de um conjunto de funções estatais com o uso de recursos institucionais à disposição ou construídos especialmente para a finalidade de alimentar as estratégias de desenvolvimento. A sequência desses padrões, ao longo de várias presidências, permite cumprirmos um último e importante objetivo propugnado por este trabalho: o de tornar possível analisar trajetórias de longo prazo do Estado brasileiro “pelas mãos” de seus presidentes.

As características de cada padrão de governança presidencial foram analisadas pelo exercício do poder presidencial, com base na análise das decisões

presidenciais unilaterais. São decisões tomadas pelo presidente e com efeito imediato, não sujeitas à prévia aprovação congressual. A amplitude das deciões que poderiam ser tomadas pelo chefe do Poder Executivo com base em atos unilaterais variou bastante ao longo do tempo. Esteve submetida ao enquadramento institucional que o presidencialismo brasileiro recebeu, em diferentes épocas.

Nos casos analisados, o rol de decisões unilaterais inclui decretos, para o presidente Campos Salles (1898-1902). Para o presidente Getúlio Vargas, que governou o país em quatro diferentes mandatos (1930-1934, 1934-1937, 1937-1945 e 1951-1954), abrange, além de decretos, os decretos-lei (1937 a 1945), uma constituição (outorgada – portanto, unilateralmente - em 1937 e vigente até 1945) e leis constitucionais (emendas constitucionais unilateralmente editadas pelo presidente, sob a égide da Constituição de 1937).

Muitas dessas decisões, registradas em atos presidenciais, criaram instituições políticas formais que moldaram ou reinventaram as relações entre Estado e sociedade civil. Os atos deixaram registradas as agendas, as políticas e as regras; as estratégias, as emergências e as rotinas; os interesses do Estado e da sociedade. Mais do que atos normativos - muitos deles vigentes até hoje; mais do que passado; mais do que memória; tais atos são peças de um colossal quebra cabeças: o da construção do Estado brasileiro.

A tese, portanto, se debruça especificamente sobre a presidência de Campos Salles e sobre as quatro presidências de Getúlio Vargas. A base empírica de dados é o que vamos chamar de produção institucional de regras formais unilaterais. A produção institucional é a produção normativa classificada conforme critérios da análise institucional, o que será explicado em detalhes no capítulo dedicado à metodologia (capítulo 4).

Foram analisados ao todo 38.706 atos presidenciais unilaterais. Todos eles requereram uma leitura preliminar das ementas e sua classificação por critérios institucionais. Desses, 4.361 eram ou pareciam ser inovações institucionais, mudanças incrementais ou atos de coordenação que demandaram atenção mais

detalhada, uma leitura completa e, em muitos casos, pesquisas bibliográficas especificamente para elucidar o impacto sistêmico que tiveram.

Embora Campos Salles e Getúlio Vargas dispensem apresentações, a escolha de ambos é fundamentada, em termos teóricos, na compreensão dos ciclos de ascensão e queda de regimes políticos, que identifica momentos fundacionais e seus respectivos presidentes construtores de novos regimes. Além disso, se partiu de uma compreensão do conjunto da trajetória presidencial brasileira, pela qual se verifica o papel especial que ambos cumpriram no processo de construção do Estado, de afirmação de modelos de governança presidencial e de reconfiguração institucional das funções de Estado para o desenvolvimento. O enquadramento teórico é apresentado no capítulo 3, que trata do campo dos estudos presidenciais na Ciência Política, com suas teorias, conceitos e perguntas de pesquisa.

As decisões presidenciais unilaterais, dadas a sua profusão e seu caráter crescente ao longo das décadas, foram sintetizadas em sumários estatísticos – tabelas, gráficos e quadros ilustrativos. De maneira inédita, se conseguiu representar tais presidências graficamente, o que tornou possível cumprir o objetivo de analisar e comparar presidências a partir de uma estilização o mais simples e clara possível, com o intuito de representar o que cada um dos presidentes foi e fez, ao longo de seus mandatos.

Os capítulos sobre cada presidente (5 e 6) são abertos justamente pelos infográficos que expõem os padrões de governança assinalados pelas “canetadas” presidenciais. Em seguida, esmiúçam os dados utilizados para compor tais gráficos, analisando separadamente o exercício das funções estatais e o uso de recursos institucionais. Para explicar os dados, as presidências foram contextualizadas historicamente, mas em muitos casos a literatura mais tradicional sobre o tema foi confrontada com evidências empíricas que suscitaram análises diferenciadas em relação a Campos Salles e a Vargas.

Os resultados alcançados doravante permitem visualizar e comparar toda e qualquer presidência brasileira, desde o passado mais remoto até os tempos atuais, conforme tais padrões de governança presidencial.

Por incrível que possa parecer, o presidente da República ainda é, para a Ciência Política brasileira, um excelentíssimo desconhecido. Graças ao trabalho de historiadores e biógrafos, a vida pessoal, a trajetória política e o destino dos presidentes são amplamente conhecidos[1]. Os fatos nos quais tiveram participação central são notórios. Mesmo entre os economistas, bem mais que entre os cientistas políticos, há uma linhagem de estudos que buscaram evidenciar o papel maior ou menor dos presidentes na orientação econômica do país. É o caso dos estudos desenvolvidos por Fonseca (1989)[2], Lessa e Fiori (1983), Szmrecsányi e Granziera (1986) e mesmo, como pano de fundo, os de Suzigan (LASSANCE, 2013; SUZIGAN, 1974; SUZIGAN, 1975; SUZIGAN, 1978; SUZIGAN, 2000) e Abreu (1989).

Mas algo que é próprio e exclusivo do presidente - suas decisões, a maneira como utilizou a caneta, falando em nome do povo e à frente do Estado - jamais foi objeto de estudo abrangente e sistemático, o que deveria ser do ofício cientista político. Raras são as exceções, como o estudo de Lessa (1988) sobre Campos Salles. Além desse autor, Vianna (1999), Diniz e Boschi (1978), Draibe (2004) são pioneiros de estudos nos quais um determinado presidente aparece como figura crucial na montagem de arranjos institucionais de longa duração, em áreas

---

[1] Há uma longa lista de estudos sobre presidências, no Brasil, de caráter histórico, biográfico, sociológico e jornalístico de grande importância para esta tese. Tais estudos analisaram os presidentes em seus contextos históricos e em suas facetas políticas, pessoais e psicossociais. Essas referências essenciais serão citadas ao longo dos capítulos, em temas específicos.

[2] Embora no capo da economia, tanto esse quanto outros estudos de Fonseca enfocam o peso das decisões presidenciais de Getúlio Vargas na orientação da política macroeconômica e seus reflexos no processo de industrialização do Brasil.

específicas: a regulação das relações de trabalho, os projetos de industrialização e o planejamento governamental, respectivamente. Ainda assim, dentre todos, apenas o estudo de Lessa é por excelência um estudo que tem a presidência e o presidente como objetos centrais de análise.

Na maior parte das vezes, o presidente aparece como um personagem central, mas não como o objeto em si do estudo. A organização que ele chefia, a Presidência da República, também pouco aparece como objeto de análise. Muito se sabe sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo no presidencialismo de coalizão, mas pouco se sabe sobre a atuação direta dos presidentes (RENNÓ, 2012).

Muitas das importantes pesquisas da Ciência Política brasileira permanecem concentradas na relação entre Executivo e Legislativo e nos recursos de garantia do poder de agenda sobre o Congresso. Apenas recentemente têm surgido, na Ciência Política brasileira, algumas pesquisas pioneiras especificamente focadas no presidente, enquanto ator central na configuração político-institucional do presidencialismo brasileiro, e sobre a influência organizacional das presidências e dos ministérios sobre o funcionamento do sistema político[3].

A grande variedade de estratégias e recursos utilizados; as oscilações ocorridas ao longo dos mandatos; as diferenças entre presidentes em primeiro ou em segundo mandato; o processamento político de demandas federativas,

---

[3] Podem ser citados a esse respeito, além do estudo de Lúcio Rennó (2012), os trabalhos de INÁCIO, Magna, **Governo de coalizão e o redesenho da Presidência no Brasil**. Oxford, UK: novembro de 2012, trabalho ainda não publicado; LAMEIRÃO, Camila. "A Casa Civil como instituição do Executivo federal". **Desigualdade & Diversidade**, edição especial, dez., 2011, pp. 143-84; SILVA, Mariana Batista. "Processo Legislativo em Duas Arenas: dinâmica interna do Executivo e sucesso legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro". Texto apresentado no I Encontro Internacional de Legislativos na América Latina, Belo Horizonte, out. 2011. PRAÇA, Sérgio; FREITAS, Andréa; HOEPERS, Bruno. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. **Novos estud**. - CEBRAP, São Paulo, n. 94, Nov. 2012 .

congressuais, burocráticas e a gestão de interesses econômicos e corporativos; a variação da agenda conforme a complexidade dos temas; os conflitos intraburocráticos; o papel de coordenação dos órgãos da Presidência da República; o peso das variações de estilo presidencial, dentre outros, são temas pouco estudados.

Em suma, padrões de governança e as estratégias de construção e gestão de recursos institucionais e organizacionais, próprios do exercício presidencial do Poder Executivo, são ainda uma grande incógnita, sem prejuízo do reconhecimento da importância dos demais temas sobejamente pesquisados.

Faltam mais estudos dedicados a entender o que ocorre depois que um presidente propõe e aprova medidas no Congresso. O que ele faz quando começa de fato a governar?

Presidentes são chefes de Estado, chefes de governo, chefes de partidos e os rostos mais familiares de qualquer sistema presidencialista. Como se isso não bastasse, cabe aos presidentes cumprir o papel de arautos, fiadores e aríetes do desenvolvimento. A eles compete anunciar a intenção e as formas de se desenvolver o país. Sobre eles recaem as expectativas e pressões advindas do esforço e dos custos do desenvolvimento - desenvolver um país, no longo prazo, custa caro no curto prazo. Em torno dos presidentes se aliam os atores políticos favoráveis; contra eles se insurgem os que são contrários às suas intenções programáticas. Finalmente, a eles incumbe dedicar força e energia à tarefa de romper bloqueios que se interpuserem.

No presidencialismo brasileiro, vis-à-vis outras experiências internacionais, o presidente é dotado de uma invejável gama de poderes (POWER, 2010; LASSANCE, 2010; RENNÓ, 2006; INÁCIO, 2006; PEREIRA, POWER, and RENNÓ, 2005; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

Recursos institucionais, organizacionais e financeiros, muitos deles que podem ser despendidos de forma unilateral pelo presidente, lhes garantem um

razoável poder de agenda e uma capacidade de exercer um elevado grau de controle sobre a implementação das políticas.

Muito se sabe do exercício do poder de agenda pelo presidente, mas pouquíssimo se discute sobre qual é o efeito prático e a forma concreta que tais agendas presidenciais adquirem depois de aprovadas. Pouco se avançou para mostrar o que os presidentes fazem daquilo que aprovam. Chega a parecer que o aspecto mais importante dos governos é aprovar leis e reformar a constituição, e não o que é de fato seu ofício institucional: governar.

A capacidade de desdobrar uma agenda política em ações separa o sucesso do fracasso presidencial. É a atividade unilateral do presidente, certamente na exata amplitude permitida ao Executivo por uma dada moldura institucional, que lhe permitirá governar. As decisões unilaterais ditam o ritmo da atividade presidencial. Por meio delas, os presidentes estabelecem as normas da administração pública, reestruturaram órgãos públicos, nomeiam gestores das políticas e remanejam funcionários, alocam recursos, cortam despesas, criam políticas e programas, detalham benefícios e impõem proibições.

Os decretos, especificamente, solidificam a atuação do Poder Executivo, realçam, em muitos casos, suas propensões unitárias (SKOWRONEK, 2009), e registram a paulatina expansão de seu espaço de atuação unilateral (MAYER, 2001; COOPER, 2002; HOWELL, 2003; MOE e HOWELL, 1999).

A presidência da República é uma usina de decisões cruciais, mas, afinal, a respeito de que são essas decisões? Quão cruciais elas se tornaram para o próprio destino dos presidentes e para as chances ou frustrações do desenvolvimento brasileiro? Até que ponto os presidentes fazem diferença? Por que e como a liderança presidencial de alguns produziu resultados mais efetivos do que o de outras experiências? A que ponto conseguiram usar ou reformar o sistema político em seu favor, para fazer prevalecer suas intenções pessoais, premiar suas coalizões e reforçar seus projetos de governo?

Esta pesquisa oferece contribuições, algumas inéditas, para ajudar a responder a muitas dessas perguntas. A escolha do tema por elas se justifica. Trata-se também da primeira tese a analisar presidências no Brasil com base nos referenciais teórico-metodológicos citados. No Brasil ainda são escassos os trabalhos que dialogam com as principais referências dos estudos presidenciais. Nem mesmo Richard Neustadt, "founding father" do campo, costuma ser lembrado com frequência.

Outra contribuição que justifica este estudo é a metodologia criada especialmente para o estudo das decisões presidenciais unilaterais. Tal contribuição tem dois grandes pilares. O primeiro consiste em oferecer um ferramental metodológico capaz de posicionar os governos a partir das decisões presidenciais e mostrar sua trajetória, ao longo dos anos e décadas, em termos das prioridades de suas políticas públicas. O segundo pilar é a tipologia criada para classificar as decisões presidenciais conforme critérios institucionais duradouros, disponíveis para todo e qualquer presidente, em decorrência da natureza institucional do ofício exercido pelo chefe do Poder Executivo.

A tese se debruça sobre algumas questões teóricas essenciais na Ciência Política. A primeira delas é a da relação entre atores, organizações e instituições para o desenvolvimento. Outra é a do papel que desempenham as grandes instituições formais (o presidencialismo, o federalismo, o sistema partidário), vis-à-vis os arranjos institucionais variados que surgem dentro de um mesmo regime político.

A célebre noção de que as políticas influenciam a política, contribuição seminal de Theodore Lowi (LOWI, 1964) e que sempre se revela bastante complexa de ser demonstrada, é outra questão que perpassa todo o estudo. Chama a atenção o papel que as políticas públicas desempenharam na montagem prática dos regimes políticos e na organização do Estado brasileiro.

No que se refere especificamente às duas presidências, a tese é a primeira a analisar sistematicamente todas as decisões unilaterais de Campos Salles e Getúlio

Vargas. Campos Salles e Vargas são personagens de uma história que em verdade se encontra em aberto e em permanente disputa: eles encarnam a discussão sobre o papel do Estado para o desenvolvimento; a importância crucial, benéfica ou danosa, da atuação unilateral do Executivo para a garantia da governabilidade e a excelência da governança presidencial; os avanços e os atrasos das políticas sociais; dos dilemas da organização do Estado e do serviço público; o desenho do federalismo brasileiro. Todas são questões presentes e candentes no debate nacional atual.

Ambos foram presidentes paradigmáticos, em seus estilos de governar e no sucesso em estabelecer uma engenharia presidencial e uma arquitetura federativa que se institucionalizaram no País como distintos modelos de governança, sobrevivendo à própria sorte pessoal de ambos.

Seus governos foram pedras angulares de dois momentos de reconstrução do Estado brasileiro. Em suas presidências, alguns aspectos institucionais foram levados às últimas consequências. Seus legados ainda hoje estão impregnados em nossa república federativa, na Presidência da República e na maneira como os presidentes governam. Pode-se dizer que Campos Salles e Vargas delimitaram uma escala da política brasileira diante da qual tudo o que viria a seguir estaria necessariamente em busca de um meio termo entre esses dois extremos.

Suas presidências são, portanto, apropriadas ao problema central de pesquisa levantado (“qual o papel dos presidentes para o desenvolvimento nacional?”) e ao cerne do debate institucionalista da relação entre atores, organizações e instituições para o desenvolvimento.

O estudo comparativo se vale também do contraste oferecido por duas trajetórias políticas tão distintas quanto as de Campos Salles e Getúlio Vargas. Campos Salles governou apenas um mandato, em uma época em que a Presidência da República era, em termos organizacionais, uma abstração. Tudo precisava ser posto no lugar e muito havia para se construir. Vargas governa em quatro mandatos diferentes. Foi um presidente primeiro insurrecional; depois,

constitucional; em seguida, ditador; por fim, eleito democraticamente. Teve poderes unilaterais como nenhum outro presidente, durante sua ditadura de 1937 a 1945. Governou com poderes restritos de 1934 a 1937 e de 1951 a 1954. Campos Salles era um presidente liberal cosmopolita. Vargas, nacional-desenvolvimentista[4].

O contraste permite formular algumas hipóteses básicas relacionadas ao problema de pesquisa do papel dos presidentes para o desenvolvimento nacional e dos padrões de governança presidencial.

A hipótese central deste trabalho é a de que há variações de governança das presidências de Campos Salles e Getúlio Vargas que podem ser verificadas em termos de avanços e recuos das funções de administração pública e de regulação, assim como na distribuição de incentivos e restrições.

Partimos do pressuposto de que as presidências se distinguem pela combinação de atos de administração pública e de regulação econômica e social e pelos mecanismos de incentivos e restrições empregados pelos presidentes ao governar. Concepções distintas (liberal e desenvolvimentista, por exemplo), ao representarem diferentes visões do papel do Estado, devem repercutir de alguma maneira na orientação que os presidentes imprimem ao governo e se refletir em seus atos.

Dado esse pressuposto, trabalhamos com a **hipótese geral de pesquisa de que as presidências traduzem suas estratégias de desenvolvimento em uma expansão da função administração pública ou, alternativamente, na função de regulação econômica e social, conforme seu perfil programático.**

---

[4] A conformação dessas duas correntes não é objeto desta tese. Partimos da compreensão sobre o tema dada por Bielschowsky (2004). A confrontação entre ambas tem um ponto de encruzilhada, durante uma das presidências de Getúlio Vargas (entre 1944 e 1945) no debate entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin. Tal debate foi resgatado em duas publicações recentes do IPEA (2010ª e 2010b).

Se nossa hipótese de pesquisa estiver correta, tais diferenças devem se tornar evidentes nas decisões presidenciais e produzir enquadramentos distintos em termos de padrões de governança presidencial nas duas presidências analisadas.

Se espera, de uma presidência de perfil liberal, como a de Campos Salles, uma ênfase em decisões presidenciais menos voltadas à expansão da função de administração pública e mais à regulação privada, assim mesmo, de forma discreta, como apregoa o cânone liberal.

Vargas, reconhecido por seu perfil nacional-desenvolvimentista e "estatista", deve ter desenvolvido muito mais a função de administração pública. Seu enquadramento deve tender a uma configuração oposta à de Campos Salles.

Os padrões de governança também devem se distinguir pela distribuição seletiva de incentivos e restrições realizada por cada presidência. Neste caso, ao invés do perfil ideológico e programático de cada presidente, se espera que, em contextos democráticos, prevaleçam os incentivos. Em contextos de ditadura, se espera que prevaleça a ação do Estado utilizando-se de recursos restritivos. Supostamente, Campos Salles, um presidente constitucional, deveria apresentar um enquadramento próximo às presidências de Getúlio Vargas entre 1934 e 1937 e 1951 a 1954.

Essas duas matrizes presidenciais básicas ainda marcam a disputa pelo comando da orientação do Estado brasileiro. Elas foram e continuam sendo o cimento da formação de muitas coalizões governantes ou opositoras que buscam abrigar seus interesses sob as asas das políticas presidenciais.

A segunda hipótese supõe que presidentes promovem inovações institucionais e mudanças incrementais que sinalizam uma prioridade de agenda e premiam os interesses da coalizão governante.

É possível que verifiquemos também variações na estratégia de exercício das funções presidenciais e de emprego de recursos de incentivo e

restrição/punição ao longo do mandato presidencial. A verificação a ser feita neste trabalho será dada pela análise da trajetória dos atos presidenciais conforme cada função e recurso institucional.

Buscaremos, por fim, perceber o viés causado por conjunturas críticas na alteração desses padrões de governança presidencial. Presidentes construtores de regimes em geral assumem seus mandatos em meio a crises políticas, econômicas e sociais. Dispõem de menos recursos e precisam agir rapidamente para contornar situações de instabilidade dos regimes recém-instalados. Tais circunstâncias devem supostamente afetar o comportamento do presidente no que se refere às suas decisões unilaterais.

Nessa linha, **uma terceira hipótese é a de que conjunturas críticas afetam os padrões de governança presidencial e produzem resultados atípicos no exercício das funções de Estado e de emprego de recursos institucionais pelos presidentes.**

Nos capítulos 5 e 6, tais hipóteses são testadas em cada um dos aspectos levantados. O capítulo 7 é dedicado à conclusão. Faz o inventário dos achados desta pesquisa; compara as diferenças entre Campos Salles e Getúlio Vargas; finalmente, retoma as hipóteses aventadas, verificando sua validade.

3 ESTUDOS PRESIDENCIAIS: REFERENCIAIS TEÓRICOS E SUAS PERGUNTAS AOS PRESIDENTES

Esta seção situa os estudos presidenciais enquanto campo da Ciência Política. Mostra que as grandes teorias da Ciência Política deram origem a teorias especialmente endereçadas aos estudos presidenciais, ganhando corpo na forma de peguntas e hipóteses muito particulares, além de terem concebido objetos de análise distintos, conceitos próprios e algumas metodologias singulares.

O capítulo destina-se menos a oferecer um painel exaustivo das teorias existentes e mais a justificar a escolha de um dos referenciais teórico-metodológicos. Em termos teóricos, seguimos a linha de pesquisa dos estudos presidenciais do institucionalismo histórico (SKOWRONEK, 2011, 2009, 1983; SKOWRONEK and ORREN 2004). Em termos metodológicos, seguimos a análise institucional com enfoque em políticas públicas ("policy-focused analysis", conforme HACKER and PIERSON, 2011; e PIERSON, 2004). O enfoque empírico é claramente inspirado nos estudos sobre a importância dos atos unilaterais no presidencialismo (MOE, 2009; HOWELL, 2003; MAYER, 2001; COOPER, 2002; MOE and HOWELL, 1999), que contribuíram para mostra que decisões unilaterais são muito relevantes mesmo em sistemas presidencialistas em que o Poder Legislativo exerce grande protagonismo, como no caso dos Estados Unidos.

Os estudos presidenciais aos poucos conformaram um campo específico compartilhado pela Ciência Política, pela História, pela Sociologia e, em menor grau, pela Antropologia. A essas teorias estão associadas tipologias, conceitos, perguntas, metodologias, técnicas de pesquisa e ferramentas para o tratamento de dados empíricos, com um razoável nível de diálogo, um bom número de dissensos e uma grande variedade de metodologias, técnicas e objetos de pesquisa. O que unifica tal campo é menos a teoria, a metodologia e as técnicas de pesquisa e mais as perguntas que motivam os estudos.

Boa parte das desavenças no campo é decorrente do fato de que as teorias utilizadas em seu estudo partem de pressupostos bastante díspares e até antagônicos. Dizem respeito à compreensão das relações entre atores, organizações e instituições.

Por isso, as quatro grandes teorias do campo dos estudos presidenciais estão todas diretamente relacionadas às grandes escolas da Ciência Política. São elas: i) o pluralismo; ii) o comportamentalismo de pressupostos psicossociais; iii) o comportamentalista de pressupostos racionais (mais conhecido como “rational choice”); iv) o institucionalismo histórico [5].

A abordagem pluralista tem a referência clássica dos estudos presidenciais, Richard Neustadt (NEUSTADT, 2008). Seu estudo, “Presidential power and the modern presidents”, é considerado a certidão de nascimento dos estudos presidenciais enquanto campo distinto da Ciência Politica.

Neustadt proporcionou uma abordagem que diferenciava a análise das presidências dos estudos genéricos sobre os sistemas de governo, pouco debruçados sobre a figura dos presidentes. Por outro lado, os estudos pluralistas mais antigos eram absorvidos pela atenção sobre os grupos de interesse e as disputas entre os partidos.

“Presidential power” é responsável pela periodização dicotômica, ainda muito comum, entre a presidência tradicional e a presidência moderna, na qual o presidente baseava sua autoridade menos na Constituição e mais em suas aptidões para fazer uso dos recursos à sua disposição.

Por outro lado, a abordagem de Neustadt é responsável por uma baixa atenção sobre a atuação propriamente executiva do presidente. Sua ênfase na

---

[5] O institucionalismo organizacional, o weberianismo e o marxismo não têm presença nesse campo de estudos de forma autônoma. Boa parte deles se abriga em torno do institucionalismo histórico.

persuasão e no esforço para conquistar maioria congressual a cada decisão diminui seu poder analítico sobre aquilo que um governo de fato empreende, muitas vezes por conta própria. Neustadt justifica que o que realmente importa está concentrado na relação entre o presidente e o Congresso:

> "seus poderes formais estão tão interligados que nenhum deles consegue muita coisa, por um período muito longo, sem a aquiescência do outro". (NEUSTADT, 2008, p. 70).

Curiosamente, ao mirar o presidente, Neustadt caía na análise sobre o Congresso e sobre o processo de barganha da agenda entre ambos. O que o presidente teria de especial seria que sua autoridade e posição lhe dão vantagens para lidar com aqueles a quem pretende perssuadir. "Essa é a vantagem do presidente". (NEUSTADT, 2008, p. 69).

O referencial também se mantinha distante de algumas preocupações da Ciência Política, como o uso de parâmetros comparativos, a análise de dados quantitativos e o estudo da dimensão organizacional.

Uma segunda abordagem, a comportamentalista de pressupostos psicossociais, enfatiza o perfil presidencial como um problema de aptidão e caráter. Erros e acertos poderiam ser explicados por vantagens ou déficits comportamentais que ajudariam ou atrapalhariam o presidente a tomar decisões e conquistar apoio.

Barber ressaltaria a importância de um perfil psicológico ativo e positivo, quando um presidente assume uma postura construtiva, agregadora e flexível (BARBER, 2008). Tullis destaca a habilidade retórica (TULLIS, 1987). Kernell acrescenta a necessidade cada vez maior de o presidente ir diretamente a público (KERNELL, 1997), como se estivesse em uma campanha eleitoral permanente, pois mobilizar a opinião pública se tornara uma ferramenta fundamental para influenciar o congresso. Quirk (1985) definiria os padrões presidenciais em autossuficiente (centralizador, "workaholic", detalhista), minimalista (delega decisões ao extremo, foge dos problemas, não se apega a qualquer detalhe, não comanda diretamente

as negociações) e estratégico (uma mistura dos dois anteriores, em doses supostamente equilibradas).

Tal abordagem se atém a características personalísticas que nem sempre são evidentes em um presidente. Além disso, é possível de o humor e a disposição dos presidentes se alterarem ao longo do mandato ou serem modulados conforme cada assunto. Um mesmo presidente poderia ser, num único dia, autossuficiente, minimalista e estratégico; ativo ou passivo; positivo ou negativo. Os atributos políticos acabam sendo considerados pouco relevantes para um ofício que é essencialmente político.

Na abordagem comportamentalista de pressupostos racionais, o presidente aparece como peça do sistema e ator basicamente procedimental (MOE, 2009). Ao enfatizar os procedimentos, considera como questões principais:

- As situações de disciplina ou indisciplina do governo: os ministros falam todos a mesma língua? Brigam entre si? O presidente exerce comando firme?

- Coordenação: as decisões do presidente são implementadas ou esquecidas? Cumpridas à risca ou relegadas a segundo plano?

- Centralização/descentralização e burocracia: o presidente assume o comando do quê? Delega o quê? Como toma decisões e organiza seus ministros? Qual o poder de sua assessoria. Criou ou extinguiu ministérios e órgãos?

- Procedimentos: que recursos utiliza?

Essa abordagem acaba por manter o pressuposto básico de Neustadt, segundo o qual o presidente detém vantagens estratégicas que podem ser muito úteis na medida em que ele saiba usá-las em favor de suas posições. Se o Executivo agir como ator unitário, pode usufruir de uma liberdade maior de movimentos e do trunfo de poder iniciar certas “jogadas”, obrigando o congresso mais a reagir do que a agir.

A ênfase em analisar as situações e condições que tornam o presidente vitorioso no jogo político com o Congresso permitiram a essa abordagem um olhar atento à importância dos mecanismos unilaterais. Ao mesmo tempo, sua tendência de isolar o jogo político, como um subsistema que tem vida própria, a deixa menos preparada para discutir questões mais amplas relativas ao Estado, ao desenvolvimento e a processos de longo prazo.

A abordagem institucionalista histórica compreende os presidentes como ator politico fundamental do presidencialismo e peça-chave na montagem de coalizões governantes. Presidentes são protagonistas tanto da estabilidade quanto da mudança. Essa abordagem desenvolveu um conjunto de estudos bastante específicos que buscam relacionar atores, organizações e instituições aos ciclos de desenvolvimento nacional nos Estados Unidos (SKOWRONEK, 2011, 1997, 1982; MILKIS, 2011, 1994; BALOGH, 2009; ORREN and SKOWRONEK, 2004), dando origem a uma escola conhecida como a do "desenvolvimento político dos Estados Unidos" (American Political Development, ou, simplesmente, APD) (ORREN and SKOWRONEK, 2004).

Os estudos são adeptos de uma perspectiva orientada por teorias, com métodos próprios e base empírica histórica. Definem-se pelo uso do método histórico comparativo, que consiste em, primeiro,

> "classificar o material historico de acordo com suas características gerais e as circunstâncias de sua ocorrência; em seguida, empregar essa classificação na análise do material coletado de outras épocas e lugares, para então verificar a presença ou ausência dessas mesmas características e circunstâncias" (ORREN and SKOWRONEK, 2004, p.8)[6].

---

[66] "first to classify historical material according to certain general characteristics and the circumstances of their occurrence and then to employ this classification in the analysis of material drawm from other times or places to determine the presence or absence of these same general characteristics and circumstances".

Os estudos presidenciais são tomados por essa abordagem como uma forma de entender as instituições, sua formação e transformação.

Em seu estudo sobre “A política que os presidentes criam” (SKOWRONEK, 1997), Skowronek apresenta uma tipologia dos presidentes (quadro 3.1.) com base em características de sua chegada ao poder, sua relação com as coalizões governantes e a fase em que o presidente encontra um determinado ciclo presidencial – em ascensão, estável ou em queda.

Quadro 1 - Identidade política dos presidentes

Compromissos políticos previamente estabelecidos	**Oposto**	**Afiliado**
Vulnerável	Política de reconstrução (“Politics of reconstruction”)	Política de desagregação (“Politics of disjunction”)
Resiliente	Política de antecipação (“Politics of preemption”)	Política de articulação (“Politics of articulation”)

Fonte: SKOWRONEK, 1983, p. 36.

Presidentes da fase de reconstrução (do Estado, do regime político e das políticas públicas) vêm da oposição. O regime decaído havia se tornado obsoleto e objeto da repulsa popular. Com base no ímpeto de mudança, eles conquistam o direito de expandir sua autoridade e estabelecer novas fórmulas de governança. Sua tarefa imediata é desmontar o antigo regime e construir um novo. Esses presidentes ganharam proeminência e aparecem como grandes estadistas justamente por terem empreendido tal reconstrução, resgatando e reformulando o papel do Estado e a importância dos governos (SKOWRONEK, 1997, pp. 36-37).

Sua agenda obstinada e ousada galvaniza apoio popular e, para a sua realização, o presidente tenciona o sistema político em busca de mais poderes. O

presidente não apenas representa uma coalizão. Ele é essencial para formá-la e mantê-la coesa em torno a sua liderança (SKOWRONEK, 1997, p. 38).

Presidentes reconstrutores são normalmente reeleitos ou sucedidos por presidentes “articuladores”. Estes últimos são mandatados a manter as bases do regime criado e a articular sua expansão. São inovadores comedidos, ou inovadores “ortodoxos”. São mais do tipo incrementalista e gestores astutos de toda a maquinaria governamental criada para sustentar tais regimes (SKOWRONEK, 1997, 41-43).

Em um determinado momento do ciclo presidencial, sua expansão alcança o topo de suas possibilidades. Os presidentes dessa fase são desagregadores, “disjuntivos” (SKOWRONEK, 1997; SKOWRONEK, 2011). Seu modelo de governança começa a encontrar obstáculos. Suas políticas, antes vigorosas, passam a se tornar entraves ao desenvolvimento, à modernização e, muitas vezes, mecanismos perversos de ganhos restritos, abominados pelos custos sociais impostos à maioria da sociedade e a setores econômicos mais dinâmicos. Os presidentes dessa fase do ciclo, quando são continuístas, ainda titubeiam. Resistem a promover mudanças e se aferram à esperança de que ainda haveria fôlego suficiente nas velhas formas de se fazer política. São momentos em que são vendidas ilusões que resultam em grandes frustrações. Suas inovações são parcas, ou permanecem soltas, desamparadas de ajustes necessários e sem a infantaria de uma boa gestão, o que lhes impinge a imagem de incompetentes, negligentes, fracos ou todas essas qualificações juntas.

Os ciclos não se comportam de forma linear. As decisões dos presidentes não são automáticas ou inexoráveis. Por isso mesmo o desgaste de um regime, mesmo que não definitivo, pode ser interrompido por presidentes que representam novas coalizões, mas que ainda não têm força suficiente para desafiarem os modelos anteriores de governança presidencial. São presidentes opositores, mas que muitas vezes seguem as linhas do governo anterior. Presidentes “precoces” (“preemptive”) veem, como o termo sugere, antes do tempo. São um sinal do

declínio dos regimes, mas representam, ao mesmo tempo, presidências muito instáveis.

A abordagem do institucionalismo histórico é adotada nesta tese justamente por oferecer um conjunto uma moldura teórica específica para encaixar o papel dos presidentes e explicar sua produção institucional unilateral. Os presidentes são compreendidos enquanto atores que criam e manejam as instituições, regras de um jogo que ele cumpre e tenciona para conseguir maior liberdade de movimento. O arcabouço metodológico propicia estudos comparativos de longo prazo e orienta a técnica de pesquisa apropriada a trabalhar com os dados que temos à disposição.

4 METODOLOGIA

Além de realizar estudos, um dos requisitos para firmar os estudos presidenciais como um campo específico da Ciência Política no Brasil é prover métodos e técnicas apropriados ao objeto em questão.

Para atender ao objetivo geral propugnado, esta tese criou uma metodologia própria de análise de dados. Serviu tanto para que se pudesse analisar esse objeto peculiar (os atos presidenciais) quanto para isolar claramente a atuação autônoma (unilateral) desse ator político.

A construção metodológica partiu da teoria do institucionalismo histórico e da metodologia histórico-comparativa. Isso permitiu produzir uma “cartografia” do posicionamento de cada presidência sobre um mapa da governança presidencial.

A base de dados escolhida para identificar claramente a atuação específica do presidente é constituída dos atos normativos presidenciais, classificados conforme atributos institucionais. Tratados de forma apropriada, os atos deixam de ser apenas documentos legais para serem compreendidos enquanto o registro da produção institucional unilateral dos presidentes.

Nesta tese, o tratamento empírico dos dados (a produção institucional das presidências Campos Salles e Getúlio Vargas) buscou seguir a sequência assim descrita:

1º) Foram estabelecidos marcos temporais com base no critério institucional de início e fim do período presidencial: a posse e o encerramento do tempo de mandato;

2º) Separou-se a produção de atos presidenciais unilaterais por cada período e os mesmos foram dispostos em planilha de dados;

3º.) Os atos unilaterais foram em seguida classificados conforme a função estatal de administração pública ou regulação privada. Todo ato baixado que significasse execução direta pelo Estado, por meio de seus agentes, foi classificado como ato de administração pública. Por sua vez, todo ato unilateral que estabelecia regras à atuação do setor privado, fosse ele empresarial ou social, foi classificado como ato regulatório. No primeiro caso, o ato define os poderes e a atuação dos agentes do próprio Estado. No segundo caso, incide sobre a atuação dos agentes econômicos ou sociais.

4º.) Na sequência, procedeu-se à classificação das políticas, conforme três grandes áreas de políticas: econômica, social e de organização do Estado e do serviço público;

5º.) A classificação de cada área foi detalhada em políticas mais específicas, na forma de subsistemas[7]. Por exemplo, na área econômica, foram especificados os atos das políticas fiscal, monetária, de comércio exterior, agrícola, industrial, comercial. Na área social, as políticas de educação, saúde, assistência social, entre outras. Nas de organização do Estado e do serviço público, a política de defesa e repressão, as normas de gestão administrativa, a organização da justiça, entre outras;

6º.) Cada ato foi analisado para identificar se representava inovação institucional, mudança incremental, ato de gestão, de coordenação ou de relações internacionais.

Essa classificação obedeceu aos seguintes critérios:

---

[7] O conceito de subsistemas é definido conforme SABATIER, P. A. and JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P. A. (ed.). **Theories of policies process**. Boulder: Westview Press, 1999.

- *Inovações institucionais*: atos que criaram novas regras, na forma de políticas, programas ou ações não estabelecidas anteriormente. As políticas públicas são aqui consideradas, conforme Pierson (2003), como instituições;

- *Mudanças incrementais*: atos que promoveram alterações parciais em regras formais, mas mantendo inovações anteriores. As modificações, mesmo que relevantes, são parciais em relação a um arcabouço institucional já estabelecido;

- *Atos de gestão:* atos rotineiros, obrigatórios, que seguem procedimentos legais ou de cunho mais operacional. Atos de gestão não instituem regras, seguem regras. Por exemplo, a abertura de crédito orçamentário, a autorização para a abertura de empresas[8] e para a concessão de pensões ou indenizações, a definição do percentual de reajuste do salário mínimo etc;

- *Atos de Coordenação*: são decretos que definem problemas que serão objeto de um trabalho de equipe, para a formulação de soluções, ou cujas decisões serão submetidas a pareceres prévios de equipes interministeriais, técnicas ou de natureza corporativa. São representativos desses atos os decretos que criam grupos de trabalho, comitês interministeriais, câmaras temáticas e conselhos;

- *Atos de relações exteriores*: acordos, resoluções, decisões, convenções com outros países ou organismos internacionais.

---

[8] Durante as presidências aqui estudadas, a criação de empresas era autorizada por decreto do presidente da República.

Na busca por identificar incentivos e restrições, os atos que contam são os de inovação institucional e mudança incremental, que instituem ou modificam regras da distribuição de recursos do Estado.

Feita tal classificação, os dados foram transpostos para tabelas e gráficos com vistas à análise exploratória de dados.

Sua consolidação foi realizada com a construção de um gráfico de eixos perpendiculares “x” e “y”, para o qual as informações numéricas percentuais foram transpostas. A escala do gráfico variou de -10 a +10, para ambos os eixos, sendo que cada ponto representa 10% de atos presidenciais no exercício de funções estatais e uso de recursos institucionais.

O eixo “y” representa as funções do Estado, em quadrantes opostos (por isso, de -10 a +10) pela dicotomia entre administração pública e atividade regulatória. O eixo “x” representou a dimensão dos recursos institucionais novos de que o presidente lançou mão, na forma de incentivos ou de restrições. Dessa forma, as decisões presidenciais definiram uma representação gráfica.

O gráfico segue a proposta de Hacker e Pierson (2011) de entender as políticas como “território” (“policy as terrain”), ou enquanto prêmio (“policy as prize”) - acrescentamos também seu oposto, as restrições/punições, o que está subentendido da própria proposta de Hacker e Pierson. Transformamos os dois pilares da análise institucional com foco em políticas (“policy focused analysis) nos dois eixos perpendiculares da representação gráfica.

Hacker e Pierson explicam a política como “terreno” referindo-se a “estruturas extensivas de políticas públicas”, definidas como uma estrutura formal ampla, composta de múltiplos arranjos institucionais (HACKER and PIERSON, 2011, p. 3). O exercício da autoridade, por meio dos processos decisórios, depende fundamentalmente dessa estrutura de políticas. Além de compormos dois dos quadrantes do gráfico, que dividide o eixo “y” em dois territórios distintos (o da administração pública e o da regulação), usaremos uma divisão por áreas de políticas (econômica, social e de organização do Estado e do serviço público) para cada um desses dois grandes “terrenos”.

Os autores contrastam a “abordagem da política como espetáculo eleitoral” (“politics as electoral spectacle”) com a ideia da política como “combate organizado” em torno de políticas. Os resultados das políticas são o principal “prêmio” desse combate politicamente organizado entre coalizões distintas, pois significam a possibilidade de utilizar recursos e aproveitar oportunidades que constituem vantagens para alguns setores em detrimento de outros; em muitos casos, em questões, literalmente, “de vida ou morte” (HACKER and PIERSON, 2011, p. 4).

A concessão de benefícios ou a imposição de restrições ou punições, por meio das políticas, compõem a estrutura de benefícios que será disposta no eixo “x” do gráfico de síntese dos padrões de governança presidencial desta tese. O eixo “y” mostra onde o Estado age. O eixo “x” indica a direção para onde aponta. O eixo “y” registra onde a autoridade do Estado tem sido aplicada, direta (por meio da administração pública) ou indiretamente (por meio da regulação privada). O eixo “x”

consigna as regras empregadas no uso dessa autoridade (incentivos e restrições/punições).

O uso seletivo dos instrumentos estatais que podem ser acionados ou interrompidos pelos presidentes faz das decisões presidenciais um aspecto essencial na definição de quem serão os ganhadores e perdedores das políticas governamentais.

Inovações institucionais e mudanças incrementais determinam a variação de incentivos criados ou realocados, enquanto atos de gestão (como os que distribuem investimentos com recursos públicos) definem quanto de incentivos e restrições estão sendo gastos com cada grupo social, com base em regras já existentes. Atos de gestão alimentam uma estrutura de incentivos e restrições, ampliando ou diminuindo a intensidade pela qual os presidentes farão uso dos recursos institucionais à sua disposição.

Os recursos institucionais empregados pelos presidentes em torno de suas políticas públicas aparecem na forma de benefícios ou vantagens, favores, privilégios, isenções totais ou parciais de impostos, concessões.

As restrições, ao contrário, são limitações e imposições de ônus, acarretando desvantagem a grupos específicos em relação a outros, como, por exemplo, no caso dos impostos, que subtraem recursos e limitam ganhos. As restrições básicas são a proibição, a desautorização ou cassação do direito de se fazer algo. Sua forma intermediária é a coação (ameaça, ou, conforme o vocabulário jurídico dos atos, a "cominação legal"). A incidência extrema das restrições são as punições, graduadas em uma escala que vai da aplicação de uma multa, perda de patrimônio, cerceamento à liberdade, a imposição de sofrimentos físicos, até a pena de morte.

No caso do eixo "y", são incluídos todos os atos, de qualquer tipo, à exceção dos orçamentários. Sem negar a importância dos atos orçamentários, pelo fato de constituírem uma previsão (um pressuposto), representam uma expectativa de receita ou uma previsão de despesa a ser feita, mas não necessariamente

realizada. Quando os gastos se efetivam, os atos orçamentários precisam estar excluídos para se evitar duplicidade. Por exemplo, um ato orçamentário que preveja recursos para a construção de um quartel estará depois duplicado no decreto que cria o quartel e designa seu comando. É a mesma ação, apenas separada em dois momentos.

No caso do eixo “x”, são excluídos os atos de gestão, tendo em vista que se busca proporcionar a visão seletiva dos recursos novos empregados pelo presidente, diferenciando-o do presidente anterior. Pode-se dizer, portanto, que o eixo “y” mostra como agiu o presidente com base no que tinha em mãos. O eixo “x” busca mostrar que novas orientações o presidente imprimiu a partir de seu governo.

Em suma, incentivos são estímulos que permitem que se faça algo ou facilitam sua ocorrência. Restrições são constrangimentos, bloqueios, impedimentos e castigos que demovem o interesse de se fazer algo. É importante esclarecer que incentivos não necessariamente têm efeitos positivos, e que restrições não são, invariavelmente, algo negativo. A proibição ao roubo, à fraude e ao assassinato são restrições positivas. Incentivos ao trabalho de menores são negativos. Restrições ambientais são, em geral, consideradas positivas, pelo critério da sustentabilidade. De todo modo, a proporção de incentivos e restrições indica uma ênfase das decisões, que consideramos como um padrão de governança.

Os regimes presidenciais se caracterizam por combinações (estruturas) diferenciadas no uso de incentivos e punições, ou seja, na forma e na amplitude pela qual alguns são premiados e outros punidos. Parte-se do pressuposto, orientado teoricamente pelo institucionalismo histórico, de que os presidentes utilizam incentivos para premiar os integrantes de sua coalizão, em especial seus agentes mais próximos, e restringir as iniciativas ou mesmo punir a ação de lideranças opositoras, integrantes de coalizões adversárias.

Acrescentamos, em nossas hipóteses, que durante conjunturas críticas tais padrões de incentivos e restrições, assim como o de exercício das funções presidenciais, podem revelar variações atípicas, justamente para tentar conter

mobilizações adversárias. É o que analisaremos pelo estudo dos dados empíricos de cada presidência.

5 A PRESIDÊNCIA CAMPOS SALLES

“Muito terá feito pela República o Governo que não fizer outra coisa senão cuidar de suas finanças.”

Campos Salles, Manifesto Eleitoral, 1897.

“Enquanto estes fungos da República, em nome da democracia e do Direito, pregavam o culto do dever, o Sr. Campos Salles preferiu o culto do pagar".

Mendes Fradique.

“Com Campos Sales, a República encontraria sua rotina”.

Renato Lessa.

5.1 Da propaganda à Presidência

Manoel Ferraz de Campos Salles era paulista da cidade de Campinas, estado de São Paulo[9]. Nasceu a 13 de fevereiro de 1841 e faleceu a 28 de junho de 1913. Era bacharel formado na Faculdade de Direito de São Paulo, assim com outros membros da elite paulista que se tornariam a elite política do país, com a República. A militância republicana o transformou em jornalista, projetando-o como um dos grandes publicistas daquele movimento. Seu berço era a classe dos grandes fazendeiros do café.

No Império, começou sua carreira política como deputado provincial, o que corrresponde atualmente ao cargo de deputado estadual. Eleito por São Paulo, exerceu o mandato de 1867 a 1871. Foi eleito vereador em Campinas, em 1872.

---

[9] A grafia de seu nome nome é variada. A forma original é Manoel Ferraz de Campos Salles. A forma "Sales" (com um único "l") é decorrente da norma ortográfica baixada em 1943, determinada pelo Decreto-lei n.° 5.186, de 12 de janeiro de 1943. Além do objetivo de simplificação, expressava o esforço nacionalista da época de abrasileirar referências estrangeiras. Foram alteradas as grafias inclusive dos substantivos pessoais (nomes). A reforma reduziu a composição do alfabeto português a 23 letras, praticamente eliminando o emprego do K, W e Y, muito comuns em línguas não-latinas. O mesmo ocorreu com as chamadas letras dobradas, como no caso de Salles. Diga-se de passagem, a nova ortografia de 1943 foi estabelecida em plena ditadura do Estado Novo. O próprio presidente Getúlio Vargas era membro da Academia desde 1941. No mesmo ano de 1943, pelo Decreto-Lei n. 5.316, de 11 de março de 1943, Vargas doou à Academia Brasileira de Letras o domínio do terreno e do prédio do palácio "Petit Trianon", construído e doado ao Brasil pela República Francesa. O prédio é ainda hoje a sede social da Academia. A norma de 1943 seria reafirmada subsequentemente. Porém, nunca foi seguida pela própria Presidência da República para alterar os nomes de presidentes como o próprio Campos Salles, Affonso Penna e Castello Branco. Da mesma forma, o Palácio do Itamaraty sempre se manteve grafado com "y". Desfeita, em grande medida, pelo acordo ortográfico de 2009 e pelo uso popular corriqueiro das letras dobradas em nomes pessoais, a ortografia de 1943 não mais impede, a não ser por anacronismo, o uso da grafia original "Salles".

Tornou-se novamente deputado provincial, em 1881. Foi eleito deputado geral, em 1885, o que corresponde, na República, ao cargo de deputado federal.

Foi novamente deputado provincial, eleito em 1888. Participou ativamente da conspiração que proclamou a República. Tornou-se ministro da Justiça da presidência de Deodoro da Fonseca, de 1889 até 1891, quando se tornou senador por São Paulo e membro da Assembleia Nacional Constituinte. Reeleito senador para o período de 1894 a 1896, tornou-se presidente do Estado de S. Paulo, cargo que hoje corresponde ao de governador de estado, governando de 1896 a 1897.

Em 1898, foi eleito Presidente da República por eleição direta, tendo 420.286 votos contabilizados em seu favor. Naquele mesmo ano, tomou posse, como era praxe na Primeira República, em 15 de novembro. Cumpriu o mandato até 1902, sendo sucedido por Rodrigues Alves. Tornou-se novamente senador por São Paulo, de 1909 a 1911 e de 1912 a 1913 (BRASIL, ARQUIVO NACIONAL, 2010; SENADO FEDERAL, 2012)[10].

Se a República brasileira tem um “pai fundador”, este certamente é Campos Salles. Fundador do Partido Republicano, membro das comissões Provisória (de 1872) e Permanente (de 1873) que chefiou este partido, publicista, foi um dos articuladores do movimento que derrubou a Monarquia. Ministro da Justiça da presidência Deodoro da Fonseca, elaborou o decreto que efetivou no Brasil o Estado laico, pondo fim ao padroado, instituição pela qual a Igreja Católica era oficialmente responsável por uma série de serviços de caráter público, como o registro de nascimento, o casamento civil e a administração dos cemitérios.

Na Constituinte de 1890-1891, foi o principal defensor do Judiciário dual, elemento essencial ao federalismo e que consistia na garantia de duas esferas da Justiça, a estadual e a federal.

---

[10] As informações biográficas do Arquivo Nacional e do Senado Federal apresentam várias discrepâncias. Nesta síntese, evitamos as datas destoantes.

A combinação dos atributos de cafeicultor, publicista, membro histórico do Partido Republicano, organizador deste partido em São Paulo, governador, defensor do federalismo, além do fato de se ter mantido afastado das crises mais agudas, travadas entre jacobinos florianistas e a presidência de Prudente de Moraes, o habilitaram a ser um candidato natural à sucessão. Habilmente, articulou sua própria indicação de forma a assumi-la com o mínimo de compromissos.

Formulador da "política dos governadores", ou "política dos Estados", como ele próprio preferia chamar, foi o primeiro presidente a ser capaz de escolher e eleger seu sucessor. Fundou a política do café-com leite, pela qual São Paulo e Minas Gerais se alternavam na Presidência da República, indicando autonomamente seus candidatos. Percebera que embora pudesse, com o apoio de estados médios e pequenos, conquistar base eleitoral suficiente para se eleger presidente e para obter maioria congressual, Minas Gerais era essencial para se conseguir estabilidade política duradoura.

De forma irônica, Mendes Fradique[11] concedeu a Campos Salles a condição de chefe da "terceira dinastia republicana", em continuidade a Pedro II – a confusão deliberada faz parte do famoso "História do Brasil pelo método confuso" (FRADIQUE, 2004).

A fórmula inaugurada por Campos Salles foi imediatamente percebida por seus contemporâneos, sob olhares díspares.

Alcindo Guanabara, um aliado político, via a essência do regime político de Campos Salles de forma positiva:

> "o que agora se implantava no governo do País era o puro espírito das instituições políticas criadas pela revolução de 1889 e reguladas pela Constituição de 24 de

---

[11] Mendes Fradique era o pseudônimo do humorista capixaba José Madeira de Freitas (1893-1944). As peças de seu anedotário começaram a ser publicadas a partir de 1917, até se transformarem na referida coletânea, nos anos 1920.

> fevereiro. Nestes três pontos, governo de responsabilidade unipessoal, acordo entre o Executivo e o Legislativo e respeito de cada poder à competência e à autoridade constitucionais dos outros, concepção dos Estados não como circunscrições administrativas submetidas à tutela da União, mas como partes autônomas constitutivas dela, assenta de fato todo o mecanismo institucional que a revolução de 1889 implantou no Brasil em substituição da forma monárquica unitária e parlamentar" (GUANABARA, 2002, 74).

O republicano histórico Quintino Bocayúva via a presidência Campos Salles pelo avesso:

> "Se outros erros lhe são perdoáveis, dois há da administração Campos Salles que jamais a livrarão das mais severas reservas. O primeiro deles foi a inauguração da política dos governadores, que escravizou a União aos Estados, em troca de favores que estes pudessem prestar ao poder central. [....] A outra grande falta do Sr. Campos Salles foi dar ao Catete o direito de designar o sucessor presidencial, isto contra o mais comezinho princípio democrático". (FRANCO, 2000, p. 214-216).

A fórmula perdurou e tornou-se regra da Primeira República, depois desgastada e sujeita a abalos até sua derrocada final em 1930.

Outra marca que se manteria no horizonte institucional brasileiro por muito tempo foi a de sua gestão macroeconômica. Dois pilares fundamentais permaneceram como modelo do que seria a boa finança do setor público: o equilíbrio das contas públicas, combinando duro controle de gastos ao forte aumento da arrecadação, e a sistemática de empréstimos internacionais de longo prazo para a rolagem anual da dívida. O "funding loan" de Campos Salles foi apenas o primeiro de muitos que o Brasil teria pela frente, quase como uma rotina de sua dependência econômica estrutural. O país se acostumaria a ser um pagador de juros.

5.2 O presidencialismo de Campos Salles

A presidência Campos Salles já foi objetivo de inúmeras análises. Há um consenso na literatura de que a mudança crucial estabelecida a partir deste presidente foi a prática da aceitação da facção dominante em cada Estado como facção legítima de ser reconhecida nacionalmente. A regra foi sinteticamente apelidada, pelos próprios contemporâneos daquele presidente, como *política dos governadores*. A essa alcunha personalizada na figura dos governadores, Campos Salles contrapunha uma concepção de que se tratava de algo institucional, que preferia chamar de *política dos Estados*.

A visão clássica sobre esse período está consagra pelas análises de Victor Nunes Leal (1975), Edgar Carone (1969), Maria do Carmo Campello de Souza (1978), Joseph Love (1993) e Raymundo Faoro (2000), segundo os quais o pacto dos governadores se dava em um quadro de domínio oligárquico regional com bases coronelísticas locais.

Em contrapartida ao reconhecimento das forças hegemônicas estaduais no momento da composição do legislativo, essas bancadas estaduais oligárquicas, ao receberem seu diploma de posse, entregavam-se ao governismo federal, alimentando a rotina das trocas de favores.

Embora tais elementos sejam de fato existentes e constitutivos da Primeira República, e de forma mais ostensiva a partir de Campos Salles, não fica claro nessa explicação o papel do presidente. Ao mesmo tempo, há divergências sobre a ordem dos fatores. Para alguns, a base essencial é o poder local. Sobre ele se ergue a política estadual e, sobre esta, a federal. Para outros, é o poder central quem dita as regras da política estadual, por seu poder de atração.

Há ainda grandes oscilações da política presidencial ao longo do período. As presidências de Prudente de Moraes e Campos Salles, distintas em vários aspectos, foram marcadas por políticas econômicas contracionistas, o que deixava pouca margem a troca de favores, não pela índole austera dos presidentes, mas pelas dificuldades de se encontrar dinheiro em caixa. As presidências posteriores foram um pouco mais dedicadas a prestar auxílio financeiro aos Estados.

Ao mesmo tempo em que os pequenos estados dependiam e trocavam favores políticos por ajuda federa, o principal auxílio do Governo Federal era direcionado ao café, pelo menos a partir de 1906, quando ocorreu o primeiro Convênio de Taubaté para a compra do café, visando a elevação de seus preços no mercado internacional[12].

Instalava-se uma contradição, pois o fluxo de recursos federais dependia da boa situação dos preços do café, ao mesmo tempo em que grande parte desses recursos passaram a corroer cada vez mais a saúde financeira federal, minando sua capacidade de auxílio aos demais estados[13]. Ao mergulhar na política de valorização do café, a política econômica, em um primeiro momento, foi exitosa no sentido de produzir um superávit financeiro para o país que fortalecia a capacidade de auxílio federal para outras regiões. Quando o café entrou, na década de 1920, em uma trajetória de baixa dos preços internacionais, a ajuda privilegiada ao café

---

[12] FAUSTO, Boris. Expansão do café e política cafeeira. In: FAUSTO, Boris. **História geral da civilização brasileira**: o Brasil Republicano, tomo 3, v. 1. São Paulo, Difel, 1982.

[13] Em contraste com a política do café, que tradicionalmente teve o “status” de política econômica, a política de auxílio financeiro aos estados nordestinos foi, na maioria das vezes, qualificada como mera troca de favores de natureza política. Negligencia-se o fato de que a elite política nordestina dominava também os sistemas econômicos regionais do açúcar, do cacau, do algodão, do tabaco e, junto com o Rio Grande do Sul e Minas, o setor da pecuária. A política era orientada, em todos esses casos, a sustentar arranjos econômicos. A diferença do café era a sua escala econômica, dada a importância que a produção brasileira alcançou no mercado internacional.

serviu para afundar as finanças federais e a fazer minguar essa capacidade de auxílio a outros sistemas econômicos regionais e suas respectivas oligarquias.

Por fim, a ênfase conferida por muitos estudiosos à solidez política do café com leite, ou seja, a uma aliança supostamente firme e entre São Paulo e Minas Gerais, mostra-se questionável. Tal aliança foi instável em vários momentos, de forma particularmente aguda na Campanha Civilista de 1909-1910, de Hermes da Fonseca contra Ruy Barbosa. Os conflitos oligárquicos também eram intensos e tensionados por estados como o Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, como ocorreu na Reação Republicana, a campanha de Nilo Peçanha contra Epitácio Pessoa, de 1921-1922[14].

Uma lacuna patente está no fato de que, desde o início do presidencialismo republicano, o presidente da República é elemento chave da arquitetura política de todo o período, mas normalmente aparece como um coadjuvante. É Renato Lessa, em seu “A invenção republicana”[15], quem oferece a primeira explicação mais consistente sobre o papel do presidente como pivô do sistema, responsável por montar essa arquitetura política de sustentação do regime. Lessa confere a Campos Salles a importância de ter estabelecido uma arquitetura de regras que, embora informais, teriam sido essenciais a toda a Primeira República.

Esse presidente teria superado os dramas do Governo Provisório até o período de Floriano Peixoto, os quais respingaram na presidência Prudente de Moraes: a baixa institucionalização dos mecanismos de governo e a politização extrema das forças armadas. A formulação de um pacto firmou uma nova ordem política.

---

[14] Uma revisão sobre a historiografia que aponta a instabilidade da aliança entre São Paulo e Minas está em FERREIRA, Marieta de Moraes; PINTO, Surama Conde Sá. **A Crise dos anos 20 e a Revolução de Trinta** . Rio de Janeiro: CPDOC, 2006. 26f.

[15] LESSA, Renato. **A invenção republicana**. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: Iuperj, 1988.

> “O governo de Campos Sales representa o início da rotinização do regime. O sistema político definido pela Carta de 1891, carregado de imprecisões e dilemas, ganha, através de um pacto não escrito, contornos mais concretos”. (LESSA, 1988, p. 99).

As bases sobre as quais se assentou o sucesso político da presidência Campos Salles seriam, conforme Lessa, as mesmas que comprometeriam seu futuro. O sucesso em matéria de estabilidade na relação com o legislativo, garantia do poder de agenda presidencial e neutralização da força política dos militares – consolidando o poder civil – tinha como premissa que “as bases reais do poder estão nos estados” (LESSA, 1988, 144). Mas, ao deixar supostamente intocado o hiperfederalismo, o presidencialismo federal deixaria grassar a mais perversa política local.

> “A solução para o conflito exponenciou o absurdo”. (LESSA, 1988, p. 161).

A explicação de Lessa, original e ainda bastante aceita como base da compreensão não apenas da presidência de Campos Salles, mas de todo o período da Primeira República, tem dois méritos fundamentais. O primeiro é o de dar relevo à figura do presidente como peça-chave na montagem daquele esquema político. Campos Salles não simplesmente deixou acontecer a política dos governadores. Ele foi seu artífice. Mesmo não tendo sido o criador das condições políticas com que se defrontou, delas soube tirar proveito.

O segundo aspecto importante é que Lessa busca razões endógenas que transformariam o sucesso da política dos governadores em fonte geradora de seus posteriores fracassos e desaparecimento.

> “O efeito foi a geração de um artefato que, se por um lado contribuiu decisivamente para impor à República alguma governabilidade, foi por outro incapaz de evitar a disparidade de premissas que lhe constituíram”. (LESSA, 1988, p. 160).

Todavia, a lógica construída por Lessa em torno daquela presidência traz alguns problemas essenciais. O primeiro é que embora reserve um papel crucial à figura do presidente, o faz mais em torno dos atributos pessoais de Campos Salles,

sem relacioná-los ao uso de recursos institucionais formais de que o presidente dispunha ou construiu em torno de si.

Sua ênfase é sobre regras informais, não escritas.

"O mundo de Campos Sales é extraconstitucional" (LESSA, 1988, p. 122).

Portanto, são recursos não nas mãos, mas sobretudo na cabeça de Campos Salles. Daí tratá-lo como criador de uma "política demiúrgica", orientada por valores do pacto[16].

Em momento algum Lessa destaca a presidência Campos Salles como um momento de afirmação institucional formal do presidencialismo federal sobre a política nacional.

Lessa registra a importância de uma mudança institucional na política brasileira, a partir daquele período presidencial: a mudança no regimento interno da Câmara dos Deputados que alterou as regras de composição da chamada Comissão de Verificação. A Comissão era o órgão responsável por certificar a validade das eleições nos estados, requisito para a diplomação dos eleitos. A não diplomação era conhecida como "degola". A homologação pura e simples, sem questionamentos, contribuía para evitar tensões entre as forças estaduais e o Governo Federal, mitigando o risco de intervenção federal. Todavia, ao enfatizar um caráter fundamentalmente informal do pacto de Campos Salles, Lessa não oferece uma explanação sobre a relação entre instituições formais e informais. Acordos informais dependem, como nesse caso, de alterações em regras formais. A palavra empenhada era depois cumprida com papel passado.

Lessa ainda supõe que o pacto de Campos Salles proporcionou o devido distanciamento entre a política nacional, que teria assumido um caráter de governo

---

[16] Cf. toda a 2ª. parte do livro, "A política demiúrgica", e o capítulo 5, "Os fundamentos da nova ordem: os valores do pacto" (LESSA, 1988).

administrativo e movido por interesses gerais, em contraste com a política dos estados, assentada sobre o particularismo coronelista. Desde então, a partir do momento em que o acordo entre governadores elegia o presidente, este podia permanecer isolado em uma redoma.

A explicação separa política e administração, o que recai em uma explicação tradicional dessa relação, hoje na contramão da pesquisa sobre política e políticas públicas (KETTL; FREDERIKSON and SMITH, 2003; SKOWRONEK, 1982).

Em geral, tal separação tem por base os paradigmas clássicos weberiano e wilsoniano de administração pública, mas sem contextualizá-los historicamente. Wilson (1956) e Weber (1973) formularam uma proposta normativa para o Estado contemporâneo, contrapondo-se à realidade que tinham diante de si, que era exatamente oposta. Ainda mais importante, Wilson e Weber buscavam afirmar uma divisão institucional entre política e administração que justificasse uma mais clara separação entre a função do Executivo (governar, empreender a ação) e a do Legislativo (estabelecer a norma que orienta a ação).

O administrativismo gerencialista de Wilson empunhava a bandeira do aprimoramento da capacidade governativa, a ser empreendida pelo Executivo, que demandava uma separação nítida entre o tempo e o espaço da política e o tempo e o espaço da administração.

O isolamento era de fato justificado por razões administrativas e se sustentava em elementos concretos. A complexidade crescente dos problemas sociais e econômicos, cercados por questões de ordem procedimental e tecnológica, exigia especialização técnica. Além disso, a democracia plebiscitária de que falava Weber implicava na necessidade de uma autoridade legítima, mas dotada de visão de conjunto e capacidade para agir com rapidez, assessorada por quem pudesse fazer um contraponto ao universo da demagogia, e não que o reverberasse (WEBER, 1973).

O administrativismo, além de ressaltar a autoridade almejada pela burocracia em questões que seriam de seu domínio técnico, serviu sobretudo ao propósito de expandir os poderes unilaterais dos chefes de governo. No caso de regimes presidencialistas, foi um passo importante, e legitimado socialmente, para ampliar os poderes dos presidentes. Neste sentido, esta linha une os governos de Campos Salles ao de Vargas, sendo que este último elevou o argumento ao ápice, em uma política deliberada de burocratização de todos os meandros da atividade governamental.

Outro problema de fundo do contraste proposto por Lessa (a política versus a administração; o nacional versus o local) está no fato de que, embora proponha uma dialética instigante, com razões intrínsecas que teriam permitido ao modelo se manter de pé e, finalmente, desmoronar como um castelo de cartas, os elementos de contradição expostos por Lessa não explicam a crise do regime. Muito pelo contrário, destoam das razões brandidas pelos que se insurgiram contra a ordem construída pelos paulistas, a partir de Campos Salles.

Não foi o localismo e o hiperfederalismo que minaram a república oligárquica. Foi sua política nacional. O fundamento direto da crise de 1930, que levou à formação da Aliança Liberal e depois levou ao movimento insurrecional, era intrínseco ao modelo criado por Campos Salles. Ele estava antevisto na análise sintética de Quintino Bocayúva, já citada: política dos governadores e controle sobre a sucessão presidencial (FRANCO, 2000, p. 214-216). Era a contradição entre uma política que dependia do acordo entre os governadores para a montagem de um ultrapresidencialismo federal e a intenção cada vez mais forte dos presidentes de terem controle sobre a sua sucessão e poderes mais amplos em seus governos, sem ter que pedir licença aos governadores.

A discórdia que gerou a Aliança Liberal foi exatamente o rompimento da política do café-com-leite e a pretensão política de Washington Luís em imaginar que poderia ter controle absoluto de sua sucessão, sem depender de mineiros ou gaúchos. Não foram os exageros de um hiperfederalismo, e sim os arroubos de um

ultrapresidencialismo que fizeram ruir a república oligárquica. A atitude monolítica de São Paulo, sendo ultraoligárquica, na medida em que reduzia a “polity” ainda mais, ia de encontro à política dos estados.

O golpe de força, sendo tomado pelo estado que arquitetou aquele pacto, acabou tendo consequências ainda mais graves do que a campanha civilista, que também colocou São Paulo e Minas Gerais em campos opostos. O problema sucessório não era trivial. Uma desavença entre ambos, por sua vez, o tornava praticamente insolúvel.

Outras crises havidas ao longo do período também demonstram que o relevo institucional assumido pelo presidente exigia dele uma grande desenvoltura, cada vez maior, para o exercício de suas funções. Desenvoltura política, administrativa, na negociação de assuntos econômicos de ordem comercial e financeira e em matéria de política externa. Não por acaso, em 1925, se inicia um processo de reforma constitucional cujo objetivo primordial foi o de dotar o presidente de poderes unilaterais mais amplos. A República pedia presidentes cada vez mais fortes. Por sua vez, isso tornaria o cargo alvo de disputas cada vez mais encarniçadas.

Uma melhor compreensão sobre o tipo de regime presidencial construído desde Campos Salles, portanto, demanda uma explicação mais centrada na relação entre os mecanismos institucionais formais e informais estabelecidos desde então.

Este referencial é proporcionado pelo estudo de Ana Luiza Backes, “Fundamentos da ordem republicana: repensando o pacto de Campos Sales” (BACKES, 2004). Sua explicação sobre o pacto de Campos Salles parte do pressuposto de que a República, ao adotar o federalismo e o presidencialismo, desmontou os mecanismos estabelecidos durante o Império. O novo regime tinha como desafio político, essencial à sua estabilidade, não apenas um pacto de governabilidade e a redefinição da estrutura institucional de organização dos poderes de Estado, mas um novo padrão de governança presidencial (BACKES, 2004, p. 184).

O presidencialismo de Campos Salles se afirmou enquanto governo unipessoal, e não colegiado, por uma supremacia do Executivo sobre o Legislativo e pelo respeito da União às competências dos Estados (BACKES, 2004, pp. 218-221). Os dois últimos aspectos são presentes também na análise de Lessa. O primeiro deles, crucial para os demais, o poder de iniciativa e de decisão concentrado no presidente, considerado por Lessa como faceta administrativa, em Backes se revela eminentemente como um padrão político de governança.

Todos esses elementos firmavam uma nova moldura institucional que associava intimamente o pacto de regras informais, proposto pelo presidente, com resultados efetivos para o manejo de regras formais, próprias da prática de funcionamento do Estado.

Os governadores eram os protagonistas da geração de atores legítimos do cenário nacional. O acordo mitigou a necessidade de intervenção, que só voltaria a ser prática corrente novamente a partir da presidência Hermes da Fonseca (1910-1914).

O reconhecimento dos chefes estaduais, a ausência de um partido nacional, além da expectativa da maioria dos estados de ser permanentemente socorrida com verbas federais, patrocinaram o governismo na relação do Legislativo com o Executivo.

Além da moldura institucional, Backes demonstra com clareza que a presidência Campos Salles representa a afirmação de uma determinada agenda de políticas públicas. No caso, uma agenda mais concentrada na questão econômica. Foi possível, mais facilmente do que na presidência Prudente de Moraes, romper com as tensões de um nacionalismo jacobinista, alimentadas pela presidência Floriano Peixoto e que permaneceram vivas na sistemática oposição feita contra Prudente de Moraes.

Em consequência do modelo adotado, ocorre um enfraquecimento do Legislativo, vis-à-vis o Executivo, na perspectiva de afirmação dos poderes

presidenciais. Esta defesa é explicitada claramente pelo próprio presidente Campos Salles, em vários momentos que iriam lapidar sua concepção..Seu diagnóstico era de que a República precisava de um chefe, de disciplina, de governo. Para que houvesse bom governo, era necessário que se pusesse em prática o presidencialismo previsto na própria Constituição, o que, a seu ver, não fora feito por seus antecessores.

"Este país do que precisa é de governo". (SALLES, 1998, p. 73)

Seu modelo era o presidencialismo dos Estados Unidos. No presidencialismo norte-americano, dizia ele, o chefe de estado "é o único responsável e diretor supremo". Decide sozinho e assume todas as responsabilidades. É um governo pessoal, como o do Poder Moderador, com a diferença de ser responsável (SALLES, 1998, pp. 91-127). "Responsável" no sentido de que o presidente respondia institucionalmente pelos seus atos perante outros poderes (como o Legislativo e Judiciário) e perante seu eleitorado.

Em seu manifesto eleitoral, dizia:

> "Apresso-me a declarar, apoiado nas mais remotas reminiscências do meu passado político que oponho resolutamente, intransigentemente – a república federativa à república unitária – a república presidencial à república parlamentar". (in: GUANABARA, 2002, p. 36)

Conhecedor do debate travado pelos federalistas na elaboração da Constituição dos Estados Unidos, Campos Salles usava, nas entrelinhas, o mesmo argumento sacado pelos federalistas, Hamilton principalmente, às acusações que poderiam ser feitas aos riscos de um presidencialismo imperial. Qual seja, o argumento de que os poderes do presidente e seu modelo de governança não serem nada de mais se comparados aos poderes dos presidentes dos estados[17].

---

[17] Cf. "Federalist n º 67", no qual Hamilton contrasta os receios quanto aos poderes presidenciais, que seriam atribuídos pela proposta de Constituição dos EUA, com os poderes extravagantes já

No Congresso, com o apoio dos Estados, o presidente teria, simplesmente, o "partido do governo". Os partidos, a rigor, seriam todos estaduais, como acabou prevalecendo na configuração do sistema partidário de toda a Primeira República, com alguns poucos partidos presentes em mais de um Estado. O poder e, portanto, a disputa do poder deveria ter lugar nos Estados:

> "É de lá que se governa a República, por cima das multidões que tumultuam, agitadas, nas ruas da Capital da União". (SALLES, M. F. de Campos. *Da propaganda à presidência*. Brasília: Senado Federal, 1998, p. 127).

No Rio de Janeiro, eram particularmente fortes o Partido Republicano Federal, controlado por Francisco Glicério, e o jacobinismo de Quintino Bocayúva.

Campos Salles assume o papel de responsável por consolidar uma coalizão para garantir a sustentação de sua presidência, mas a justifica como a montagem de um arranjo institucional sólido ao novo regime político republicano:

> "Tratava de instituir, de fundar um poder político, destinado a ser um órgão de soberania no sistema que estava em elaboração". (GUANABARA, 2002, p. 73).

Por mais que projetasse a legitimação desse arranjo em uma perspectiva abstrata da organização do Estado, seus objetivos eram muito concretos e imediatos. Referiam-se à agenda cujo cerne era o combate à crise financeira.

---

exercidos por muitos governadores de Estado. O Governador de Nova York (à época, George Clinton) era especificamente descrito como tendo prerrogativas maiores que as de um rei. (HAMILTON, Alexander, MADISON, James, and JAY, John. **The federalist papers**. Philadelphia: Pennsylvania State University, 2001. pp. 299-300). Há evidências claras da filiação de Campos Salles aos três federalistas na própria maneira como usa conceitos que são específicos daquela escola política: a ideia de divisão de poderes, ao invés de separação; dos poderes enquanto órgãos, com funcionários próprios, além, claro, da autonomia dos governos dos estados em relação à União, que é a filiação mais óbvia. Cf. SALLES, Campos. **Da propaganda à presidência**. Brasília: Senado Federal, 1998. [Primeira edição: 1906].

A quem interessava a política econômica de Campos Salles, que se orientava pela busca do equilíbrio fiscal, com cortes de gastos e elevação de impostos?

Na perspectiva do institucionalismo histórico, caracterizamos a presidência Campos Salles como um momento que abre um ciclo de construção de um novo regime político (“regime builder”), marcado pela seguinte arquitetura institucional:

- um novo arranjo da relação entre presidencialismo e federalismo, que consolida uma nova fase republicana e estabelece um novo padrão da relação entre a União e os Estados;

- uma nova relação que “pacifica” e submete o Congresso, consequência do acordo entre governadores;

- solidificação de uma coalizão governante claramente identificada, liderada por São Paulo, afastando setores insurgentes (os “jacobinos”) e reduzindo seu peso político;

- prioridade da agenda da política econômica, em especial na função macroeconômica de estabilização;

- Pela priorização da economia do café, seja pela busca da estabilização dos preços do produto, seja por garantir sua infraestrutura de escoamento. Punha fim à diversificação das políticas de desenvolvimento, que haviam sido ensaiadas com a política econômica de Ruy Barbosa que levou à crise do Encilhamento;

- Pelo aprofundamento da montagem do sistema repressivo, que combinava o sistema coronelístico de dominação, parte essencial da política dos governadores e da tentativa de manter a questão social sob estrito controle repressivo[18], com uma paulatina expansão do aparato repressivo federal próprio, as Forças Armadas.

---

[18] O coronelismo era parte desta equação.

Esse padrão presidencial se estende para além da presidência Campos Salles. Porém, ocorrem oscilações importantes a cada presidência. Os atores da coalizão eventualmente mudam de lugar e de posição, às vezes assumindo posturas distintas em relação a algumas questões de políticas públicas. Interesses econômicos díspares muitas vezes ganharam tons conflitivos nas vozes de diferentes atores políticos representativos de determinados grupos que coabitavam uma mesma coalizão. Sem contar que os grupos não são necessariamente unitários em termos de sua estratégia de ação, tendo dissonâncias.

Mesmo no campo estritamente econômico, a tarefa da presidência consistia em gerir demandas e coordenar interesses de vários grupos ao mesmo tempo, harmonizando e ao mesmo tempo contendo demandas específicas.

Além da política econômica, o próprio papel assumido pelo governo federal no domínio econômico variou bastante ao longo da Primeira República. Assim, explicações que enxergam apenas uma predominância do café ou, ao contrário, a falta de uma política francamente defensora dos interesses dos cafeicultores, acabam sofrendo de uma generalidade e de um esquematismo pouco esclarecedores. Ao londo daquele período, políticas diferentes foram sendo lançadas, organizações do Estado foram criadas ou reestruturadas, enquanto outras desapareceram, e as decisões em matéria de política econômica oscilaram.

Tais movimentações, no detalhe, são mais importantes para se caracterizar o período do que simplesmente buscar uma situação de absoluta e definitiva, seja de captura da atividade do Estado por um grupo único, de interesses exclusivistas, seja de completo distanciamento do Estado de qualquer relação com as classes sociais.

Por exemplo, os primeiros governos recusaram-se a promover uma política federal de valorização do café, recaindo sobre os Estados, principalmente sobre São Paulo, a tarefa de realizar as primeiras operações de valorização. A recusa era motivada pelas sérias dificuldades das contas públicas. A partir do “funding loan”,

tornava-se premente a necessidade de produzir superávits financeiros suficientes para saldar o endividamento externo contraído pelo País.

A República custou caro, primeiro, por conta de conflitos militares em várias regiões do país, que demandaram a mobilização de tropas federais, e pela crise do sistema financeiro em grande escala, após o Encilhamento. Sanear as finanças do país interessava à "lavoura", como a classe dos agricultores, dominantemente a do café, se autointitulava e se apresentava perante a sociedade e perante o Estado.

Ao mesmo tempo, a renegociação das dívidas e a busca do equilíbrio fiscal atendiam aos interesses da alta finança internacional que era a "dona" da dívida externa do Brasil, ou seja, o barão de Rothschild. Agricultura e bancos eram imbricados em um mesmo sistema, que dependia de financiamento a uma cultura que demorava de 3 a 4 anos para a primeira colheita e que só a partir do sexto ano atingia sua maior produtividade. Além disso, a expansão demandava ferrovias para buscar o produto cada vez mais longe, e portos para os despacharem cada vez mais rápido. Ou seja, o arranjo econômico da agricultura de exportação – principalmente do café, mas também de outros produtos - exigiu uma arquitetura financeira apropriada e em larga escala à sua volta.

A política econômica federal tinha a complexa tarefa de combinar medidas e dosar sua aplicação para alimentar todo esse arranjo econômico. Era preciso estender as ferrovias e recuperar os trechos mais antigos, reestruturar e fiscalizar os portos, atrair imigrantes e pagar os empréstimos que tornavam possível que tudo isso acontecesse simultaneamente.

Portanto, embora o café dominasse a pauta de exportações e representasse o fator mais dinâmico da economia brasileira na virada do século, a borracha, o açúcar, o algodão, o fumo, o mate, o charque e o couro também eram setores importantes e tiveram políticas específicas de fortalecimento na Primeira República, assim como momentos de abandono.

O café era amparado por uma verdadeira rede de políticas que articulavam as atividades da lavoura, do comércio e do financiamento à sua produção e expansão[19].

A necessidade de equilibrar a balança de pagamentos e obter renda alfandegária, parte essencial da política de equilíbrio fiscal, justificou um protecionismo que, a fim e ao cabo, estimulou inclusive alguns setores industriais, não de forma deliberada, mas quase como uma externalidade econômica.

Tabela 1 - Tarifas aduaneiras de importação (1890-1913) (%)

Ano	UK	EUA	Alemanha	França	Japão	Argentina	Brasil
1890	4,8	26,6	8,8	8,0	5,4	33.4	39,4
1893	4,9	23,6	8,5	11,2	3,5	28,9	24,2
1896	4,8	20,7	10,1	10,7	2,6	23,9	35,4
1897	4,8	22,1	9,4	10,8	2,4	25,7	41,0
1900	4,6	27,0	8,1	8,8	5,8	26,5	30,1
1903	6,4	26,9	8,5	8,4	5,2	24,9	38,9
1905	6,4	25,1	8.8	8,6	7,0	23.9	49,3
1907	5,1	23,4	7,4	8,2	9,5	23,0	44,6
1910	4,5	21,0	7,4	8,2	7,8	21,6	41,9
1913	4,4	17,7	6,3	9,2	10,1	20,8	34,2

Fonte: Clemens and Williamson, 2001.

O arranjo econômico do café era gerido por um conjunto de instituições públicas articuladas entre os níveis federal e estadual, de forma combinada, embora nem sempre harmônica. Neste sentido, parte da ausência de políticas federais muito específicas em relação ao café, naquele período, se explica pela atuação autônoma do próprio Governo do Estado de São Paulo.

---

[19] A visão de que o café constituía uma rede de políticas está em MUELLER, Charles C. A política agrícola no Brasil: uma visão de longo prazo. **Revista de política agrícola**. – Ano 1, n. 1 (fev. 1992). Brasília, DF : Secretaria Nacional de Política Agrícola, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 1992. pp. 9-23.

O Governo Federal assumiria um papel mais amplo. Em primeiro plano, a gestão da política macroeconômica. Além disso, uma agenda concernente a melhorar a infraestrutura de ferrovias e portos. Em um segundo momento, posteriormente ao período Campos Salles, começariam a ter lugar políticas que denotam uma ampliação da intervenção econômica no campo da agricultura, orientada a atender a interesses privados daquele setor. O Ministério da Agricultura se estruturaria e lançaria políticas na forma de serviços para inúmeras culturas, prática que teria sequência, de forma bem mais pujante, nas presidências de Getúlio Vargas.

Em suma, a análise dos ciclos econômicos e da configuração da política econômica em relação a cada um deles oscila ao longo das presidências. Uma visão mais clara dessa configuração depende de que se possa decompor a política macroeconômica, de um lado, em suas variáveis fiscal, monetária e cambial; de outro, as políticas setoriais, na forma dos investimentos em infraestrutura e as decisões atinentes à agricultura, à indústria e ao comércio.

Tais aspectos proporcionam uma visão de conjunto da obra de um presidente no que tange à sua agenda prioritária de desenvolvimento. Agenda, pelo que supomos, totalmente orientada por uma concepção de desenvolvimento e por uma coalizão de apoio bem delimitada.

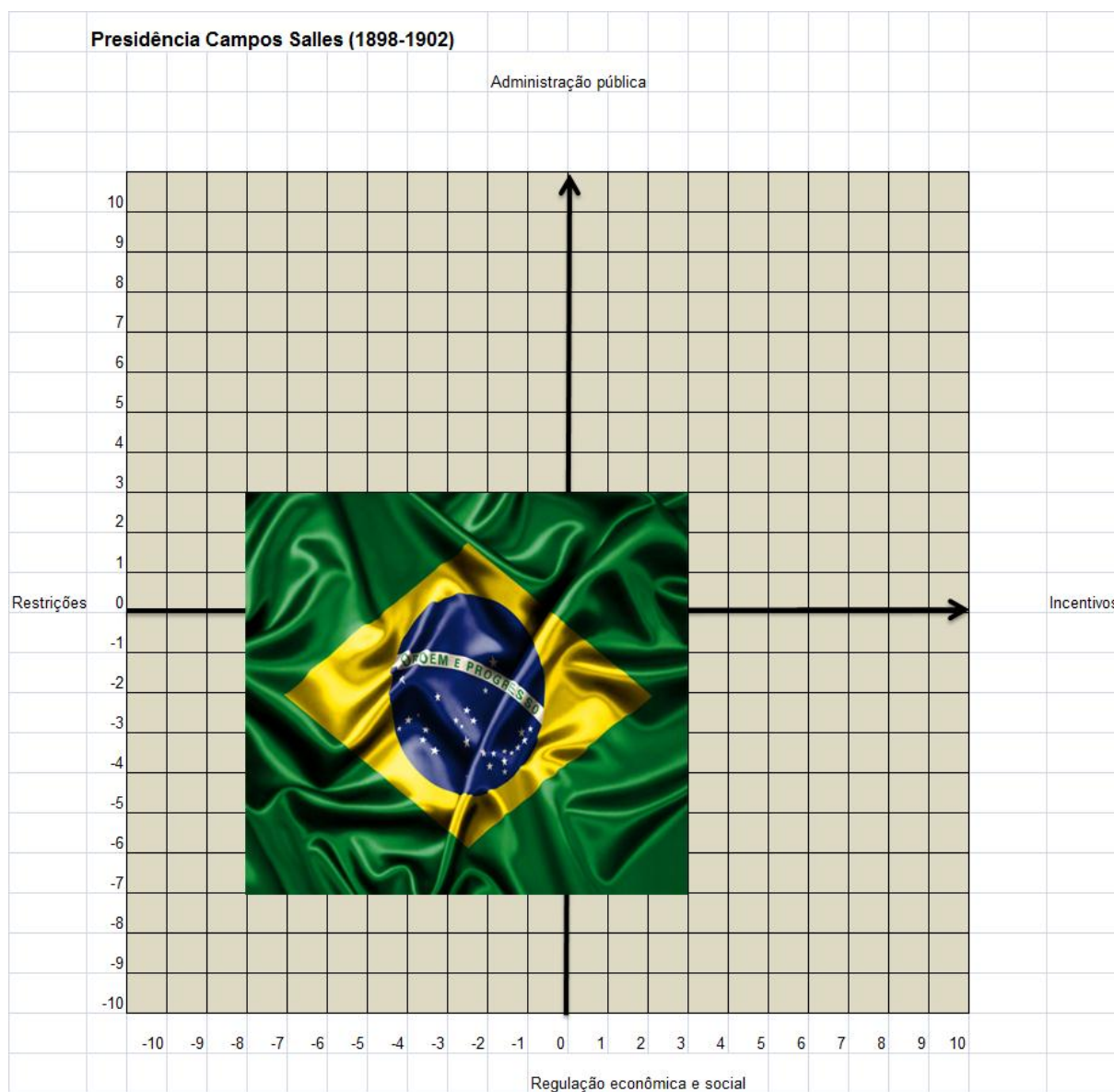
5.3 As decisões do presidente: impressões digitais de Campos Salles

5.3.1 Campos Salles enquadrado por suas decisões: que tipo de presidente foi ele?

O gráfico 1 representa, de forma estilizada[20], o que representou a presidência Campos Salles em termos de sua chefia do Poder Executivo naquele período.

---

[20] Dizemos que se trata de uma representação estilizada porque genérica e simplificada. No caso, retrata, na forma de um resumo estatístico simples (um gráfico cartesiano), uma realidade bem mais complexa. Embora a questão só seja plenamente explicada com a consideração de inúmeras variáveis, pressupomos que suas características fundamentais podem ser apreendidas a partir de um conjunto mais limitado de dados, quais sejam, os referentes às funções de Estado e aos tipos de recursos institucionais de que um presidente lança mão no exercício de tais funções.

Gráfico 1 - Governança presidencial da Presidência Campos Salles (1898-1902)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

A fonte de dados escolhida para compor tal configuração foi a produção institucional da presidência Campos Salles. Seguindo a definição já apresentada, a produção institucional é o conjunto de atos unilaterais de um presidente - no caso, decretos presidenciais. Tais decretos foram qualificados conforme a função de Estado correspondente (administração pública ou regulação privada) e o uso de recursos institucionais de incentivo ou restrição/punição. A escala do gráfico varia de 1 a 10, em valores positivos ou negativos, sendo que cada ponto representa 10% de atos presidenciais no exercício de uma dessas duas funções.

O eixo "y" representa as funções do Estado, estilizadas na dicotomia entre administração pública e atividade regulatória. Todo ato presidencial baixado que signifique a ação direta do Estado é classificado como ato de administração pública. Por sua vez, todo ato unilateral que se distinga por estabelecer regras à atuação do setor privado, seja ele empresarial ou social, é classificado como ato regulatório. No primeiro caso, o ato incide sobre a atuação de agentes do Estado. No segundo caso, incide sobre a atuação dos agentes econômicos, como os agricultores, os industriais, os banqueiros, os comerciantes, ou sociais, como operários, camponeses, bancários, comerciários, farmacêuticos, médicos, advogados, professores. A proporção adquirida por cada cada função posiciona a presidência conforme seus atos.

O eixo "x" representa a dimensão dos recursos institucionais de que o presidente lança mão. Estes basicamente se distinguem na forma de incentivos ou de restrições. De modo similar ao utilizado para a estilização do eixo "y", o posicionamento de uma presidência no eixo "x" é dado pela proporção de recursos de incentivo ou de punição utilizados pelo presidente. A relação proporcional é reduzida a uma escala na qual cada ponto o gráfico corresponde a 10% de atos em uma ou outra direção.

A estilização permite visualizar a presidência Campos Salles com base nesses atributos fundamentais, tornando mais simples sua comparação com todas as outras presidências brasileiras.

A qualificação dos recursos institucionais (eixo "x") foi dada pela diferenciação entre as inovações institucionais e mudanças incrementais, que firmam os novos rumos e as marcas (legado) de uma presidência, na medida em que alteram as regras do jogo que orienta a atividade estatal.

O eixo "y" inclui os atos de gestão, que alimentam ou restringem uma atividade, incorporando também o peso da configuração inercial do Estado. Os presidentes, ao se defrontarem com uma estrutura herdada de presidentes anteriores, ou a utilizam para irrigar novas políticas (com incentivos) ou para fazê-las secar (impondo restrições). São também considerados no eixo "y" os atos de coordenação e os de relações interacionais.

Recapitulando a proposta metodológica que orientou a construção da representação gráfica apresentada, o eixo "y" representa as políticas como "território" ("policy as terrain", conforme Hacker e Pierson, 2011), enquanto o eixo "x" corresponde às políticas enquanto prêmio ("policy as prize") ou, conforme acrescentamos, restrições e punições.

O eixo "y" mostra onde o Estado age e quanto ele age nesse eixo. O eixo "x" indica a direção para onde aponta. O eixo "y" registra onde a autoridade do Estado tem sido aplicada, direta (por meio da administração pública) ou indiretamente (por meio da regulação privada). O eixo "x" consigna as regras empregadas no uso dessa autoridade (incentivos e restrições/punições).

O gráfico demonstra uma atividade predominantemente regulatória do Estado sob a presidência Campos Salles e uma preferência pelo uso de recursos restritivos, em detrimento dos incentivos.

A produção normativa do período da presidência Campos Salles é dada pela tabela 2. Ao todo, foram editados 1.556 atos do Executivo. Comparativamente, o legislativo editou 773 atos, entre Decretos do Poder Legislativo e Leis. A produção normativa do Executivo é sempre superior à do Legislativo, à exceção do último ano, 1902.

Tabela 2 - Produção normativa do Executivo e do Legislativo durante a Presidência Campos Salles (1898-1902)

Origem	1898	1899	1900	1901	1902	Total
Executivo	59	359	345	414	379	1556
Legislativo	47	98	93	86	449	773

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Proporcionalmente, o Executivo produziu 66,81% da produção normativa daquele período, enquanto o Legislativo ficou com pouco mais de 33,19%. Ao longo dos anos, apenas 1902 apresenta um resultado atípico, com uma predominância do Legislativo, com 54,23% dos atos, contra 45,77% do Executivo.

Tabela 3 - Produção normativa do Executivo e do Legislativo durante a Presidência Campos Salles (1898-1902) (%)

Normas	1898	1899	1900	1901	1902	%
Executivo	55,66%	78,56%	78,77%	82,80%	45,77%	66,81%
Legislativo	44,34%	21,44%	21,23%	17,20%	54,23%	33,19%

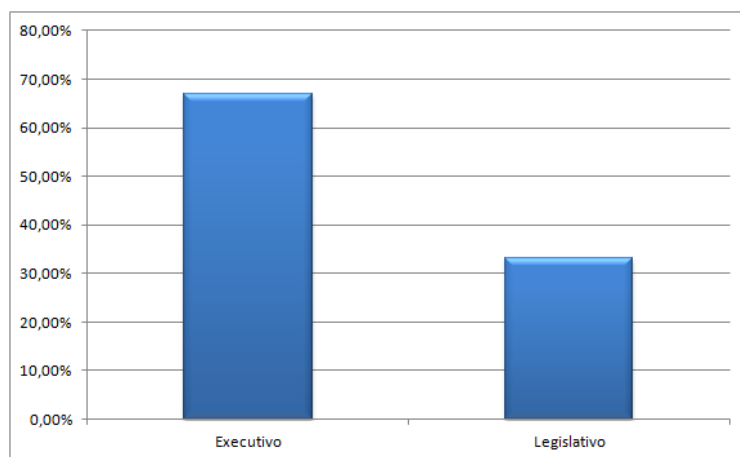
Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

O gráfico 2 demonstra esta inversão:

Gráfico 2 - Produção normativa do período Campos Salles (1898-1902) (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

O gráfico 3 demonstra a predominância da produção normativa do Executivo sobre a do Legislativo durante quase toda a presidência Campos Salles, invertendo-se no último ano, 1902.

Gráfico 3: Produção normativa do período Campos Salles (1898-1902) (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

É preciso considerar que muitos dos atos do Executivo são de gestão e de caráter autorizativo. Por outro lado, parte importante da produção normativa do Legislativo é decorrente de propostas o Executivo. Ou seja, se tais dados são importantes por apresentarem uma espécie de termômetro da atividade normativa de cada Poder, tal produção é um dado bastante superficial do que o Executivo e o Legislativo de fato realizam. Uma série de aspectos determinantes exige um olhar mais detalhado, menos formalista e mais institucional sobre o que significaram esses atos.

Um diagnóstico mais preciso é dado a seguir. As tabela 4 e 5 mostram, respectivamente, o quantitativo dos atos praticados pelo presidente a cada ano no campo da administração pública e da ação regulatória:

Tabela 4 - Atos do presidente Campos Salles na função administração pública

Atos de administração pública	1898	1899	1900	1901	1902
Econômica	3	38	49	27	21
Organização do Estado e do serviço público	7	67	37	33	35
Social	0	5	3	7	5
Total	10	110	89	67	61

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Obs: na contagem dos atos de organização do Estado e do serviço público, foram excluídos os atos orçamentários.

Tabela 5 - Atos do presidente Campos Salles na função regulação

Atos de regulação	1898	1899	1900	1901	1902
Econômica	1	51	77	69	55
Social	15	126	88	178	182
Total	16	177	165	247	237

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

O ano de 1898 tem uma participação diminuta no conjunto dos atos praticados. Na Primeira República, a posse dos presidentes ocorria a 15 de novembro[21]. O ano de 1899 é o de produção mais intensa no campo da administração pública. A regulação econômica tem seu ápice em 1900; a social, em 1902.

As variações percentuais oferecem uma noção mais clara da proporção dos atos em cada campo e por política. Nas tabelas 6 e 7 apresentam tais dados:

---

[21] A regra foi mantida até a Constituição de 1934, que estabeleceu nova data, quebrando a relação histórica com o quinze de novembro. Era decorrente do calendário dos trabalhos da constituinte, em meio ao qual o presidente (Getúlio Vargas) foi eleito indiretamente. O art 1.º das disposições transitórias da Constituição de 1934 estabelecia, em seu terceiro parágrafo, que o presidente eleito exerceria o mandato até 3 de maio de 1938. A partir desta data eram contados os quadriênios eleitorias presidenciais.

Tabela 6 - Atos do presidente Campos Salles na função administração pública (%)

Atos da função administração pública	**1898**	**1899**	**1900**	**1901**	**1902**
Econômica	5%	11%	14%	7%	5%
Organização do Estado e do serviço público	67%	40%	37%	35%	32%
Social	0%	1%	0%	1%	1%

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Obs: na contagem dos atos de organização do Estado e do serviço público, foram excluídos os atos orçamentários.

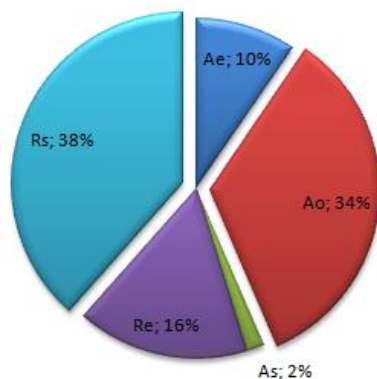
Tabela 7 - Atos do presidente Campos Salles na função regulação (%)

Atos de regulação	**1898**	**1899**	**1900**	**1901**	**1902**
Econômica	3%	14%	23%	16%	14%
Social	24%	35%	26%	41%	48%

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

O gráfico 4 consolida os percentuais de cada política ao longo dos quatro anos da presidência Campos Salles. Os atos de regulação social (Rs) prevalecem, com 38% das decisões. Em seguida, os atos de organização do Estado e do serviço público (Ao), com 34%[22]. Os atos de regulação econômica (Re) respondem por 16% das decisões. Os de administração econômica (Ae) são 10% e os de administração social, 2%:

[22] Os atos orçamentários foram excluídos da contagem das decisões sobre a organização do Estado e do serviço público.

Gráfico 4 - Atos do presidente Campos Salles por função e área

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Ao: Atos da função administração pública de organização do Estado e do serviço público;

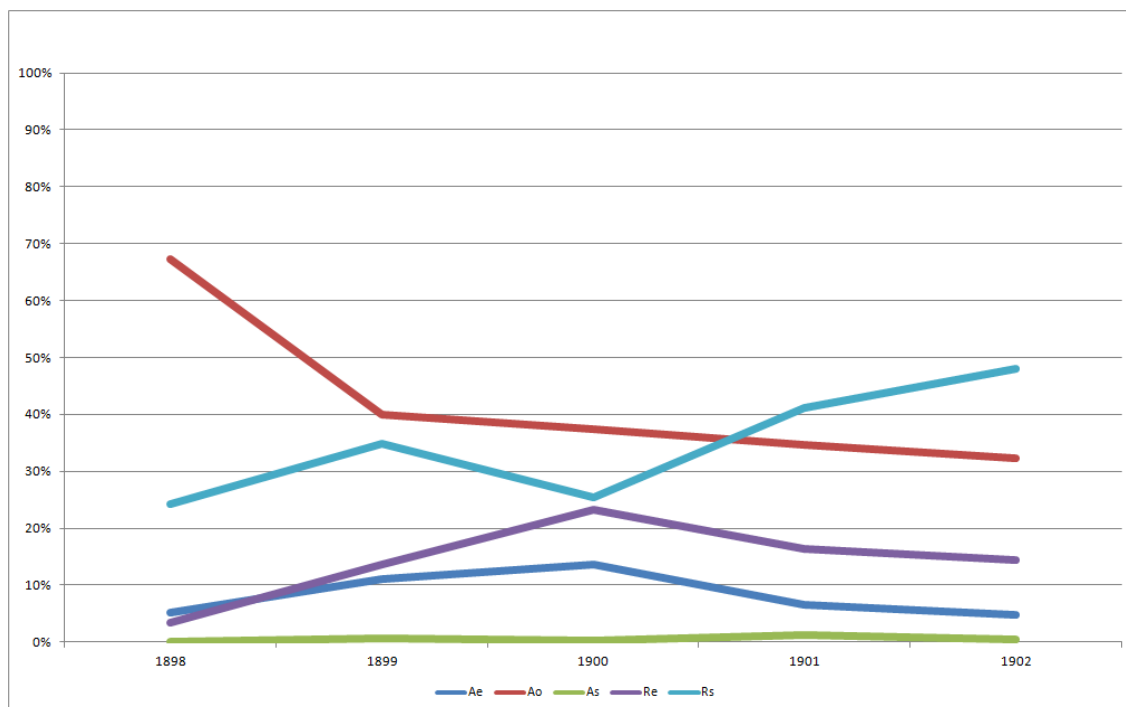
Ae: Atos da função administração pública econômica;

As: Atos da função administração pública social.

Re: atos da função regulatória sobre a atividade econômica;

Rs: atos da função regulatória sobre a atividade social.

O gráfico 5 apresenta as linhas de trajetória dos atos por função e área, ao longo dos quatro anos de mandato do presidente. Todos apresentam trajetória declinante, à exceção da regulação social:

Gráfico 5 - Atos do presidente Campos Salles por função (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao
Legenda:
Ao: Atos da função administração pública de organização do Estado e do serviço público;
Ae: Atos da função administração pública econômica;
As: Atos da função administração pública social.
Re: atos da função regulatória sobre a atividade econômica;
Rs: atos da função regulatória sobre a atividade social.

Campos Salles começa seu governo, em 1898, organizando a administração e gerindo a máquina, enquanto encaminhava ao Congresso as propostas legislativas que, em anos seguintes, lhe permitiriam atuar de forma mais intensa em outros campos.

Decomposta em linhas, se percebe a diferença de trajetória entre as várias políticas. A parte mais estável e ínfima é a administração da política social. Ela

começa e termina a presidência Campos Salles sendo absolutamente residual. A organização do Estado e do seviço público, ao contrário, constitui uma questão central desta presidência, sendo a componente de maior peso, a não ser no último ano daquela presidência. Sua trajetória apresenta um leve declínio ao longo do tempo, à exceção da queda abrupta do primeiro para o segundo ano, em razão dos dados atípicos de 1898, pelas razões já mencionadas.

Em termos do volume dos atos, se vê que parte razoável do tempo do presidente era gasto na própria organização interna do governo (atos de organização do Estado e do serviço público). Embora referente à própria estruturação da governança presidencial e envolvendo a gestão do aparato burocrático e o manejo das regras administrativas, esta dimensão também deve ser analisada enquanto uma política. A única diferença é que se trata de uma política que se organiza para atender às demais. Mesmo quando ganha vida própria, conquistando grande autonomia, o faz para cumprir objetivos em relação às políticas econômica e social.

Pode-se inferir que, a partir do momento em que tal não mais acontece, a estrutura do Estado passe a ter um peso exagerado, indo além do que as forças que sustentam a coalizão governante estão dispostas a arcar, o custo para manter a estrutura do Estado e a organização do serviço público passa a ser tratado como um problema a ser resolvido.

Até que isso ocorra, a gestão ou criação de regras de funcionamento do Estado e do serviço público são a base que permite a atuação em outras áreas. Constitui o coração da atividade governamental, na medida em que irriga as demais atividades com recursos institucionais, trabalho da burocracia, financiamento, obras, proteção, enfim, os incentivos e as restrições empregados para atender a demandas de uma coalizão de forças sociais que se expressa em uma coalizão política governante.

A administração econômica sofre bastante oscilação nos segundo e terceiro anos do mandato presidencial, mas permanece como uma atividade de baixa

intensidade e, nos dois últimos anos, retorna a valores mais baixos. A grande oscilação se dá na regulação social do período.

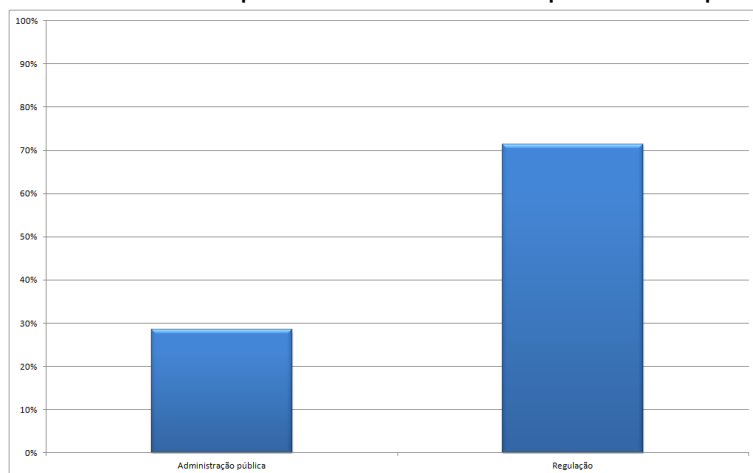
Apesar do peso da política de organização do Estado e do serviço público, a baixíssima atividade da administração pública nos campos econômico e social fez com que, em termos globais, esta função fosse menos importante do que a regulatória durante a presidência Campos Salles. Como mostra a tabela 8, a função regulatória responde por mais de 70% das decisões presidenciais, enquanto a administração pública fica abaixo de 30%:

Tabela 8 - Atos presidenciais de Campos Salles por função (1898-1902)

Administração pública	29%
Regulação	71%

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Os mesmos dados, conforme a representação gráfica a seguir (Gráfico 6), permitem visualizar a atividade presidencial bastante mais orientada para a regulação privada econômica e social do que para a administração pública:

Gráfico 6 - Atos presidenciais de Campos Salles por função (1898-1902)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Esta representação do gráfico 6 foi utilizada para estabelecer a demarcação utilizada no eixo “y” do gráfico que abre este capítulo. Por seu intermédio, foi possível plotar a localização da presidência Campos Salles em relação ao seu padrão de governança presidencial no que se refere ao exercício das funções de Estado.

5.3.2 Inovações e mudanças incrementais da presidência Campos Salles

Das 1.177 decisões unilaterais tomadas pelo presidente Campos Salles, 9 foram inovações institucionais e 109 foram mudanças incrementais. Ou seja, consideradas dessa forma, as inovações respondem por menos de 1% dos atos, e as mudanças incrementais, por pouco mais de 9%. Em sua grande maioria, são os astos de gestão que perfazem o maior volume (997) e proporção (85%). Campos Salles não praticou atos voltados à criação de mecanismos de coordenação das políticas governamentais. No campo das relações exteriores, foram sancionados 62 decretos, o que corresponde a cerca de 5% de todas as suas decisões.

Tabela 9 - Produção institucional da Presidência Campos Salles

Tipos	1898	1899	1900	1901	1902	Total
CO	0	0	0	0	0	0
RE	4	24	14	12	8	62
II	0	4	1	0	4	9
MI	0	44	16	25	24	109
GE	20	214	224	278	261	997
Total	24	286	255	315	297	1177

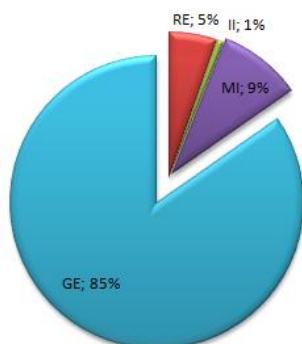
Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Tabela 10: Produção institucional da Presidência Campos Salles (%)

Tipos	1898	1899	1900	1901	1902	Total
CO	0%	0%	0%	0%	0%	0%
RE	17%	8%	5%	4%	3%	5%
II	0%	1%	0%	0%	1%	1%
MI	0%	15%	6%	8%	8%	9%
GE	83%	75%	88%	88%	88%	85%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

O gráfico 7 estampa o domínio absoluto do atos de gestão:

Gráfico 7 - Produção institucional da Presidência Campos Salles (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Os dados permitem pelo menos duas interpretações. A primeira considera que presidentes em fase de mudança de regime (“reconstruction”) não seriam tão mudancistas quanto se possa imaginar. Eles passariam boa parte de seu tempo administrando o dia a dia, gerindo questões menores, e não implementando sua agenda. Nesse caso, não seriam mais do que gerentes da inércia, comandantes de navios com rotas pré-determinadas. Seu papel seria o de apenas garantir o funcionamento do sistema[23].

Uma interpretação alternativa é a de que, para cada inovação ou mudança incremental, seriam necessários vários atos de gestão capazes de dar vida e sustentar uma novidade. A terceira interpretação possível é, na verdade, uma combinação das duas anteriores. Considera que ambas as coisas podem ocorrer ao mesmo tempo: enquanto se mantém a máquina administrativa funcionando, os

---

[23] Esta perspectiva interpretativa do presidente como um promotor da inércia para a manutenção do sistema faz parte da visão da escola da “Rational Choice”. Por exemplo, em Moe, se diz que os president “are actor-types occupying an office whose powers and incentives are institutionally determined, and it is by means of their institutional commonalities that we understand them.” (MOE, 2009, p. 704).

presidentes promoveriam mudanças de rumo paulatinas e pequenas guinadas de reorientação. A administração seria, em parte, inércia, em outra parte, mudança[24].

O trabalho de pesquisa realizado buscou justamente identificar os elementos de inércia e mudança qualificando as decisões presidenciais segundo seu significado inovador ou de reforma incremental, separando-as das demais decisões, que por sua vez se dividem em gestão da máquina pública ou dos atos regulatórios autorizativos, a criação de mecanismos de coordenação das políticas e os atos de relações internacionais.

Se percebe que principalmente as inovações institucionais, mesmo diminutas, são decisões que exigem uma série de decisões em larga escala, tanto incrementais quanto de gestão. Percebe-se também que os atos de gestão não têm caráter necessariamente inercial. Se referem muitas vezes ao início do processo de implementação de novas políticas.

As inovação são normalmente diminutas, em seu volume, porque seus custos são altos. O presidente precisa, na maioria das vezes, aprovar a decisão no Congresso. Além de explicar os porquês de suas pretensões, tem que obter sua concordância majoritária, vencendo resistências e negociando a retirada de entraves. O custo da negociação política costuma ser variável conforme o tipo de mudança pretendido e o grau de concordância estabelecido sobre o tema e sobre as soluções a respeito, em um determinado sistema de políticas públicas [25].

---

[24] Skowronek, em seu estudo sobre os presidentes americanos, mostra que há um momento inicial dos presidentes de reconstrução que é o de "arrumar a casa" (SKOWRONEK, 1997, pp. 37-38).

[25] A noção de que tanto as possibilidades de acordo quanto o grau de resistência devem ser analisados a partir dos diferentes sistemas de políticas públicas é própria da abordagem de coalizões de defesa de interesses ("Advocacy Coalition Framework"), conforme SABATIER, P. A. and JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P. A. (ed.). **Theories of policies process**. Boulder: Westview Press, 1999.

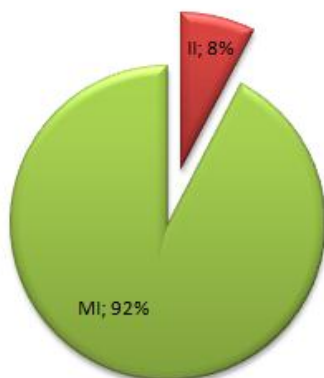
Se aprovada, a proposição presidencial recebe a autorização do Congresso para ser implementada pelo Executivo. A partir de então, o presidente está pronto para tomar decisões executivas que não se resumem à estratégia de implementação da inovação. Refere-se à montagem de um verdadeiro arranjo institucional e a um modelo de governança capaz de definir claramente quem (implementa), quando (se inicia e termina), como (quais os recursos disponíveis, que instrumentos serão utilizados, como os trabalhos serão coordenados e as controvérsias dirimidas) e onde (os locais ou setores econômicos a que as medidas se destinam).

As inovações, por sua vez, requerem mudanças incrementais que promovam ajustes setoriais, aproveitem recursos já disponíveis, desfaçam entraves internos à máquina pública, orientem a burocracia a agir e a tomar decisões, evitando interpretações dissonantes em relação às diretrizes presidenciais. As mudanças incrementais serão essenciais a resolver problemas de ambivalência e ambiguidade inerentes às políticas[26].

A variação de escala dos atos de gestão para os demais também ocorre na relação entre as inovações institucionais e as mudanças incrementais, conforme o gráfico 8:

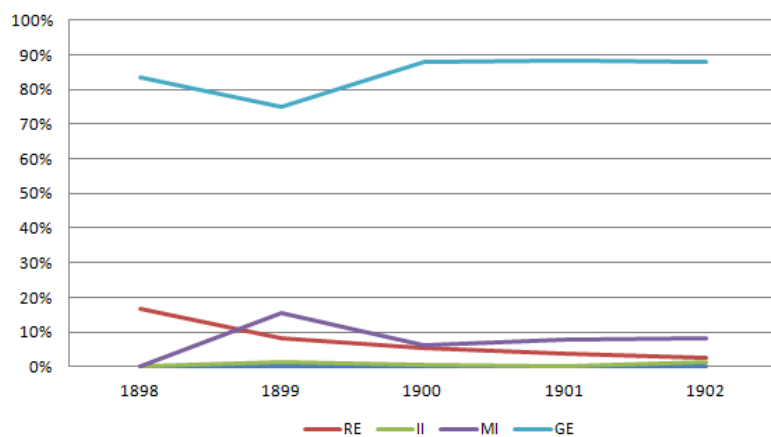
---

[26] Os problemas de ambivalência e ambiguidade são centrais às políticas, particularmente à implementação, conforme ZAHARIADIS, Nikolaos. **Ambiguity and choice in public policy**: political decision making in modern democracies . Georgetown University Press, 2003 - 198 páginas

Gráfico 8 - inovações institucionais e mudanças incrementais do presidente Campos Salles (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Pelo menos no período Campos Salles, para cada decisão presidencial que representou inovação institucional, houve 10 mudanças incrementais. E para cada mudança incremental, foram 10 atos de gestão.

O gráfico 9 mostra a trajetória das decisões presidenciais, conforme a qualificação aqui adotada. Descartada a oscilação do final de 1898, a variação mais nítida é a de uma maior intensidade de mudanças incrementais em 1899, que se estabiliza a partir de 1900, com uma pequena elevação em 1901 e 1902. Os atos de relações internacionais têm um declínio suavizado entre 1899 e 1902. As inovações institucionais são mínimas e constantes.

Gráfico 9 - Produção institucional do presidente Campos Salles

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Ou seja, a estratégia de governança presidencial teve inovações bastante comedidas e mudanças incrementais muito concentradas no início do governo (1899). Feitas as alterações de rota logo no princípio, Campos Salles manteve o ritmo de seu governo sem grandes oscilações até o final do mandato.

5.3.3 As políticas presidenciais de Campos Salles

O que foi a presidência Campos Salles? Quais suas prioridades? A que políticas e questões o presidente dedicou maior atenção? Com o que ele gastou a maior parte de seu tempo?

Para responder a estas questões, o trabalho de pesquisa foi realizado em duas dimensões (eixos). Após a análise de todos os atos praticados, classificados por função (administração pública ou regulação) e em áreas de política (econômica, de organização do Estado e do serviço público ou a política social), a pesquisa debruçou-se sobre as decisões presidenciais que representaram inovações ou mudanças incrementais nas instituições. Ou seja, a pergunta era sobre quais alterações institucionais mais amplas ou moleculares foram promovidas pela decisão unilateral daquele presidente.

Dessa maneira, se pôde esmiuçar quais os incentivos e restrições empregados por Campos Salles. O trabalho serviu de base para compor o eixo "x" que compõe a estilização dessa presidência. Além disso, permitiu um olhar mais claro sobre a natureza das mudanças promovidas.

A tabela 11 mostra claramente o quanto os incentivos (prêmios) e as restrições ou punições dependiam da administração pública.

Tabela 11 - Inovações institucionais e mudanças incrementais do presidente Campos Salles (1898-1902)

Funções e areas	Total	**%**
Administração econômica	41	34%
Organização do Estado e do serviço público	46	38%
Administração social	28	23%
Regulação econômica	4	3%
Regulação social	3	2%
Total	122	100%

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

As decisões inovadoras ou incrementais se concentraram, em cerca de 94%, no campo da administração pública. Conforme dito anteriormente, embora a atividade daquela presidência fosse predominantemente regulatória, tratava-se de uma regulação básica, sem que fossem promovidas grandes mudanças. Embora a regulação fosse intensa, a mudança nas regras regulatórias foi mínima. As principais codificações legais, como o Código Comercial, a Lei de Terras, o Código Civil e o Cödigo Criminal, permaneceram as mesmas do Império durante as duas primeiras décadas republicanas[27]. O volume elevado de atividade na área era contrabalançado por um mínimo de interferência, próprio da concepção liberal.

---

[27] A primeira grande alteração seria a do Código Civil, concluído em 1916 e que entrou em vigor em 1917, trazendo muitas inovações que regulariam relações econômicas e mesmo trabalhistas e comerciais, como as bases da relação entre patrões e empregados (os contratos de trabalho) e entre inquilinos e senhorios.

5.3.3.1. A política econômica presidencial

A política econômica era a primeira e única prioridade do presidente Campos Salles. Mais exatamente a política macroeconômica. Mais especificamente, a política fiscal. Quem diz isso é o próprio Campos Salles:

> “A atenção do poder público deve voltar-se inteira e solícita para a questão financeira, como questão predominante e vital na ordem dos mais elevados interesses da Pátria”. (SALLES, Manifesto Eleitoral, 1897, apud GUANABARA, 2002, p. 39).

A clareza cristalina se repete em sua afirmação de que

> “Muito terá feito pela República o Governo que não fizer outra coisa se não cuidar de suas finanças.” (SALLES, Manifesto Eleitoral, 1897, apud GUANABARA, 2002, 212).

Na função de administração pública, sob a política econômica, se identificou um campo de decisões incidentes no âmbito macroeconômico que corresponde a essas intenções proclamadas pelo presidente.

No subsistema de políticas macroeconômicas, foram distinguidas as políticas fiscal, monetária (moeda, crédito, seguros e outras) e a de comércio exterior, basicamente de caráter aduaneiro[28]. Essas são políticas próprias do Estado e normalmente sob sua atuação direta.

Um segundo subsistema da política econômica diz respeito à infraestrutura. O Estado muitas vezes se incumbe diretamente da atuação nessa área. As obras ocorrem sob seu comando, em terrenos de seu domínio, e o Estado arca com os custos de sua execução, embora, na maioria das vezes, com a contratação de empresas privadas. Não foi diferente na presidência Campos Salles. Ele tomou

---

[28] O conceito de subsistema está em SABATIER and JENKINS-SMITH, Op. cit., págs. 19-34

decisões orientadas à infraestrutura de ferrovias, portos e telégrafos. Ao final do século XIX, era disso que se falava quando se falava em infraestrutura.

A área de energia, embora também importante, ficava por conta principalmente das decisões dos governos dos Estados e municípios[29]. Esse desenho institucional acarretaria inúmeros problemas posteriores, na medida em que “a falta de uma legislação federal para o setor de energia elétrica legou às Câmaras Municipais o poder concedente para os serviços de eletricidade, garantindo que as relações políticas entre vereadores e empresários tivessem decisivo papel na instalação de tais serviços” (SAES, 2009, p. 173).

Finalmente, a agenda econômica, que em várias presidências aparece complementada pela atuação direta do Estado no campo da agricultura, da indústria e do comércio, com Campos Salles revela-se uma lacuna. Fazendo jus a um perfil ultraliberal, sua presidência não tem os atos relativos a tais setores todos no campo regulatório. Não há atuação direta ou mesmo intervenção episódica do Estado na agricultura, na indústria ou no comércio.

A tabela 12 retrata a agenda econômica desse presidente conforme seus decretos. Os dados se concentram sobre os atos que representaram inovações institucionais ou mudanças incrementais, sendo, portanto, uma agenda autóctone de Campos Salles, iniciada ou impulsionada por ele, e não uma agenda herdada [30]:

---

[29] A área de energia só passaria a ser considerada de âmbito federal a partir do Código de Águas de 1934. Por exemplo, o decreto de Campos Salles n.º 3.349, de 17 de julho de 1899, simplesmente autorizava “The São Paulo Railway Light and Power Company Ltd” a funcionar no Brasil. Está classificado nesta pesquisa como ato de regulação econômica simples (ato de gestão), dado seu caráter meramente autorizativo.

[30] A importância dessa opção está em ressaltar a intenção do presidente, separando ao máximo daquelas que se devem simplesmente às contingências do cargo. Cumpre com um dos requisitos essenciais ao individualismo metodológico, qual seja, o de demonstrar que o fenômeno observado

Tabela 12 - Atos da administração pública nas áreas da política econômica (inovações e mudanças incrementais)

Subsistemas	1898	1899	1900	1901	1902	Total	%
Fiscal	0	18	5	1	3	27	66%
Monetária: moeda, crédito, seguros	0	0	2	0	2	4	10%
Comercial (aduaneira)	0	1	1	1	1	4	10%
Ferrovias	0	1	0	0	0	1	2%
Portos	0	0	0	1	2	3	7%
Telégrafos	0	0	0	1	1	2	5%

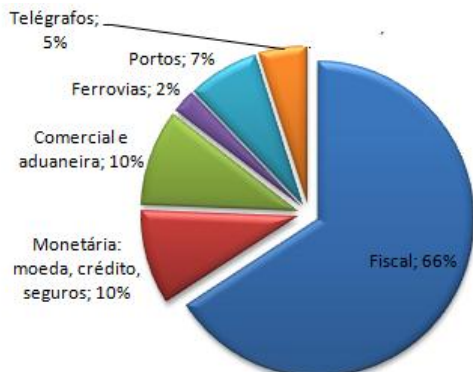
Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

A agenda econômica de Campos Salles tinha uma clara prioridade de ordem fiscal. Elas alcançam 2/3 (66%) de todas as decisões que implicaram em mudanças promovidas por esse presidente.

O gráfico 10 evidencia o destaque dessa política frente às demais:

Gráfico 10: Atos da administração pública nas áreas da política econômica (inovações e mudanças incrementais)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

---

pode ser atribuído diretamente ao indivíduo que se tem por referência, sendo resultado de sua intenção manifesta.

Certamente, uma demonstração de que os compromissos estabelecidos pelo “funding loan” demandaram não apenas uma gestão determinada da política econômica, mas a construção de todo um arranjo institucional à sua volta. As questões monetárias e aduaneiras, dois outros pilares relevantes, contribuíram, cada qual com 10%, para fazer com que a política macroeconômica fosse a faceta dominante política econômica de Campos Salles.

No ano de 1899, a arquitetura do "funding loan" aparece toda registrada nos decretos que orientaram a cobrança de impostos sobre artigos básicos de consumo, como o fumo (Decreto 3.214/1899), bebidas (Decreto 3.226/1899), artigos de perfumaria (Decreto 3.254/1899), velas (Decreto 3.255/1899), calçado (Decreto 3.256/1899), artigos farmacêuticos (Decreto 3.267/1899), vinagre (Decreto 3.279/1899), alimentos em conserva (Decreto 3.280/1899) e cartas de jogar (Decreto 3.322/1899)[31].

Esse conjunto de decretos fez a União uma máquina eficiente para cobrar impostos e faminta por abocanhar o consumo, muito mais do que a renda, uma das características históricas mais arraigadas do sistema tributário brasileiro, extremamente regressivo. Ele alimentou como ninguém o Leviatã brasileiro, o que transformou o governo da União em um organismo ainda mais poderoso e com muito mais recursos frente aos Estados.

Enquanto os decretos citados definiam a abrangência dos impostos, o importante Decreto 3.535, de 21 de dezembro de 1899, regulamentaria o processo de arrecadação dos impostos de consumo. Autorizado pela Lei n.° 641, de 14 de novembro de 1899, foi esse decreto que detalhou a forma de cobrança, orientando e dando poderes à burocracia para promovê-la, sem chance de interpretações muito variadas e discricionárias.

---

[31] Os decretos citados estão disponíveis em meio eletrônico nos portais da Presidência da República, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A página de consulta à legislação da Presidência da República, <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>, remete ao texto disponível nas bases ou da Câmara, ou do Senado.

O art. 1º do Decreto 3.535 esclarecia que a cobrança recaía sobre produtos de qualquer origem, nacional ou estrangeira. O imposto sobre o fumo (§ 1.º) abrangia não só os preparados de fumo (charutos, cigarros, rapé, fumo desfiado, picado ou migado), como também os accessorios de palha e papel para cigarros. O de bebidas (§ 2.º) incidia sobre água mineral, gasosas ou não, as sodas, as alcoólicas (amer-picon, bitter, fernet-branca, vermouth, cerveja, vinhos, espumantes). Curiosamente, se excetuava a cachaça e demais aguardentes fabricados no país[32]. Igualmente eram tipificados os fósforos (§ 3.º), os calçados (§ 4.º), os artigos de perfumaria (§ 5.º), os remédios (§ 6.º), as conservas (§ 7.º), os vinagres (§ 8.º), o sal (§ 9.º), as velas (§ 10), as cartas de jogo (§ 11), os chapéus (§ 12), as bengalas (§ 13) e os tecidos (§ 14). Ou seja, tudo o que fazia parte do consumo diário e em larga escala dos brasileiros naquela época.

Cada produto tinha sua tabela de impostos especificada pelo decreto. Previa-se também a regra do estampilhamento. As estampilhas eram selos produzidos pela Casa da Moeda, sob determinação e nas especificações dadas pelo Ministério da Fazenda. O comerciante estava obrigado a vender mercadorias sempre com as estampilhas, sob pena de retenção do produto e multa. O detalhamento do processo de fiscalização e cobrança mostrava a estrutura da máquina de cobrança de impostos, composta pelas alfândegas, recebedorias, delegacias fiscais, estações fiscaes e as mesas de renda, todas sob a supervisão da Directoria de Rendas Publicas, precursora da Receita Federal.

---

[32] Sendo a cachaça a bebida mais popular de então, seria bastante interessante pesquisar a motivação sobre a isenção. Havia uma baixa preocupação da política oligárquica com possíveis reações populares e o consumo da cachaça era normalmente recriminado como fonte de distúrbios. É mais provável que a exceção tenha sido motivada pelo “lobby” dos produtores dessa mercadoria, bastante forte em Minas Gerais e também no Nordeste, que representavam bancadas importantes dos presidentes da Primeira República. Havia mercadorias que eram isentas por seu baixo custo, que não justificavam o custo da cobrança, como no caso dos chapéus de palha nacionais, cujo preço não excedia 2$000 (dois contos de réis).

Nem os mortos escapavam à obsessão fiscal do presidente. O Decreto 3.678/1900 apertava o cerco sobre a arrecadação de bens de defuntos e "ausentes" (desaparecidos dados como mortos).

Em 1901, Campos Salles amplia sua estrutura de arrecadação com o Decreto 4.059, de 25 de junho, que restabeleceu as coletorias de renda, estruturas mais simples e capilarizadas. Formadas por um ou mais coletores e escrivães nomeados pelo ministro da Fazenda, não eram considerados servidores "oficiais" (do quadro). Sua relação precária com o serviço público permitia que pudessem exercer atividades empresariais (art. 36).

O esforço fiscal de aumento da arrecadação tinha como complemento o combate à sonegação e ao contrabando. O citado Decreto 3.535/1900 especificava em minuciosos detalhes as formas de burla, como o reaproveitamento de estampilhas de um para outro produto. Outra forma tradicional de burla, o contrabando, foi objeto do Decreto 3.305/1899, que aprovou convênio com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul para a repressão do contrabando. Igual medida seria tomada em outra região de fronteira mediante o Decreto 4.400/1902, desta vez com o Estado do Mato Grosso. Ambos os Estados recebiam recursos da União, previstos anualmente em orçamento, para custear as atividades de combate ao contrabando.

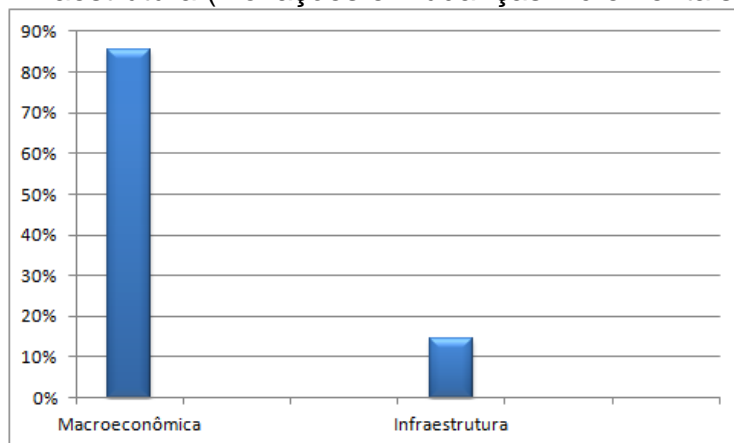
A política surtiu efeitos rápidos e bastante significativos. Só o imposto sobre o fumo teve um aumento de 80% em sua arrecadação[33]. Era o resultado de uma atuação mais agressiva dos agentes fiscais do governo, que geraria reações contundentes[34].

---

[33] O dado oficial está reproduzido em GUANABARA, Alcindo. **A presidência Campos Sales**. Brasília: Senado Federal, 2002. p. 263.

[34] Rui Barbosa, então Senador, acusaria a lei do selo de permite abusos, como a invasão de domicílio, a qualquer hora do dia ou da noite. Sua crítica está reproduzida em GUANABARA, Op. cit., p. 261.

Na política de infraestrutura, há poucas novidades e mudanças, se comparada com a macroeconomia, como mostra o gráfico 11:

Gráfico 11 - atos da administração pública na área econômica – macroeconomia e infraestrutura (inovações e mudanças incrementais) (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao
Obs: apenas inovações institucionais e mudanças incrementais.

A grande inovação da gestão das ferrovias, o sistema de concessões (à época chamados de arrendamentos), já havia sido empreendido desde a presidência Prudente de Moraes[35]. “Campos Salles em sua mensagem presidencial declarava que estava satisfeito com o arrendamento das linhas da União, pois agora davam lucros, e pretendia continuar nesse caminho” (RANSOLIN, 2005, p. 37).

Os portos mantiveram importância em razão da economia exportadora, reforçada com a política de geração de superávits a partir das aduanas. São autorizadas obras para a melhoria dos portos e modificações em sua gestão.

A partir de 1900, Campos Salles dá sequência e maior fôlego à agenda de reforma urbana, que já havia se iniciado na presidência Prudente de Moraes e seria completada na presidência Rodrigues Alves (1902-1906). Vários decretos autorizam

---

[35] A partir de 1895, foi arrendada a Central do Brasil. O Governo Federal passou posteriormente a arrendar troncos dos mais rentáveis dentre vários trechos ferroviários.

o “arrazamento” de morros e outras modificações urbanas que promoveriam grandes mudanças na paisagem sobretudo do Rio de Janeiro[36]. Seu duplo objetivo era o de dotar a capital de uma infraestrutura de serviços estatais, principalmente os concernentes à defesa e ao comércio, e de outro, favorecer a mercantilização do espaço urbano.

> “O arrasamento dos morros do centro tinha, como atrativo subjacente, a criação de terrenos, abrindo espaço para a construção de prédios nos lucrativos corredores formados pelas novas ruas e avenidas na futura Esplanada do Senado” (SANTOS, 2012).

Por trás do discurso oficial de “melhoramento” das condições de funcionamento da cidade e modernização de sua infraestrutura para melhor atender ao “boom” do café – o que de fato ocorreu -, a agenda de mercantilização do espaço urbano resultou em toda uma política de reforma urbana. Ao Governo Federal interessava, em muito, uma maior utilização do estoque de terras como um ativo financeiro capaz de estimular empreendimentos capitalistas lucrativos e uma maior arrecadação de impostos.

Quanto ao telégrafo, era, naquela época, o principal meio de comunicação a distância. Tinha grande importância econômica na comunicação de transações e era estratégica ao Estado por ser a forma mais rápida de se passar informações do Governo Federal para todas as suas repartições no país, tanto militares como civis, além de ser instrumento do contato do presidente e ministros com os governadores[37].

---

[36] O Decreto 3.296/1899 regulava o “arrazamento” do Morro de Santo Antônio. O Decreto 3.568/1900 dava nova previsão para as obras que removeriam o Morro do Senado.

[37] A importância econômica, política e militar dos telégrafos está analisada em HEADRICK, Daniel. **The invisible weapon:** telecommunications and international politics (1851- 1945). New York: Oxford university press. 1991. De forma mais sintética, em HOBSBAWM, Eric. **The age of empires.**

Uma inovação sutil, mas importante, foi introduzida pelo Decreto n.° 3.458/1899, que incentivou as companhias ferroviárias a celebrarem acordos de tráfego com os serviços de correios e que equiparou as tarifas telegráficas. A medida fortaleceu a atuação integrada entre ferrovias e telégrafos, que tinham uma relação bastante estreita. Embora houvesse muitas regiões com linhas telegráficas desassistidas de ferrovias, onde havia estradas de ferro a implantação de linhas telegráficas privilegiava acompanhá-las, por razões logísticas. As ferrovias facilitavam o trabalho de implantação e manutenção daquelas redes de comunicação, permitindo tanto o transporte de trabalhadores e de material para a interligação telegráfica quanto a rápida supervisão e manutenção de linhas defeituosas. Além disso, ao longo das estradas de ferro, surgiam ou cresciam os lugarejos, cidadelas e cidades, atraídas pelo comércio, pela movimentação e pelas facilidades trazidas pelas ferrovias. Com isso, apareciam também os clientes dos telégrafos.

A atividade presidencial se mostra fundamentalmente debruçada sobre a regulação privada, econômica e social. O aspecto inercial dessa componente pode estar relacionado ao fato de que, naquele momento inicial da República, o processo de construção do Estado brasileiro ainda não havia permitido a montagem de uma máquina administrativa suficientemente robusta para dar conta de uma atividade mais ampla, que merecesse das presidências uma maior atenção. Contudo,a análise permite verificar não apenas o volume da atividade presidencial, mas seus esforços. Não há esforços no sentido de ampliar a presença da administração pública, a não ser quanto a dois aspectos: o fiscal, francamente dominante, e o de defesa e repressão.

Por sua vez, Campos Salles era um presidente de cepa liberal, cuja orientação era a de contenção da atividade do Estado e expansão do setor privado.

New York: Vintage Books, 1989. Hobsbawm lembra que os telégrafos eram os únicos que conseguiam ir mais distante que as ferrovias.

A conjuntura econômica de crise motivou os compromissos assumidos com o "funding loan" e resultou em uma força orientação de restrição dos gastos do Estado. Com cortes de gastos e limitações de toda a sorte, várias atividades que já vinham sendo alimentadas a "pão e água" desde a presidência Prudente de Moraes (que também perseguia essa agenda de cortes orçamentários) podem ter morrido por inanição[38].

Pode-se questionar se um governo de orientação liberal não deveria esquivar-se também de uma atividade regulatória tão intensa quanto a apresentada por esta presidência. A resposta está no tipo de atividade regulatória empreendida por aquele presidente, em seus dois pilares – econômico e social.

A regulação estatal em matéria econômica compreendia basicamente atos autorizativos, que permitiam que empresas fossem criadas e atuassem. O significado desses atos era basicamente o de permitir a constituição de novos agentes do setor privado e com eles pactuar um rol mínimo de compromissos, basicamente o pacto fiscal. A principal e quase exclusiva obrigação da atividade empresarial era a de se identificar perante o Estado e pagar impostos. O restante estava absolutamente aberto ao espírito da "livre iniciativa". Portanto, a regulação ocorria na margem mínima de atuação do Estado.

---

[38] A verificação sobre o quanto constitui uma dimensão inercial dessa configuração dos atos presidenciais e quanto há de variações substantivas, que podem eventualmente constituir a marca de um presidente, depende de uma agenda posterior de pesquisa capaz de comparar Campos Salles com todos os governos que o precederam e sucederam, de forma a avaliar os patamares fixos de atividade em cada função, em cada presidência. A marca presidencial seria justamente dada pela oscilação positiva ou negativa que tenha promovido em relação às demais presidências. Neste trabalho, proporcionamos uma comparação parcial com as presidências de Getúlio Vargas, o que será apresentado de modo mais sistemático no capítulo de conclusão.

5.3.3.2. A política presidencial de organização do Estado e do serviço público

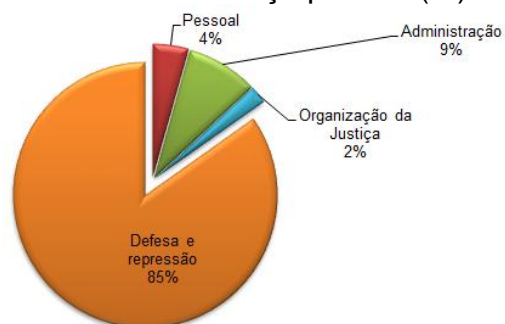
A tabela 13 mostra os atos de administração pública referentes à organização do Estado e do serviço público.

Tabela 13: Atos da área de organização do Estado e do serviço público

Subsistemas	**1898**	**1899**	**1900**	**1901**	**1902**	**Total**
Pessoal	0	2	0	0	0	2
Administração	0	1	0	1	2	4
Relações exteriores	0	0	0	0	0	0
Organização da Justiça	0	0	0	0	1	1
Defesa e repressão	0	18	6	6	9	39
Total	0	21	6	7	12	46

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao
Obs: o item administração inclui a criação de sedes de órgãos públicos e normas sobre sobre compras, fiscalização, procedimentos e controle administrativo. Defesa e repressão compreende a organização militar e do DF, de forma distinta dos atos da Guarda Nacional.

O gráfico 14, por sua vez, estampa de forma categórica a primazia absoluta da política de defesa e repressão empreendida pela presidência Campos Salles. Cerca de 85% do esforço presidencial de organização do Estado e do serviço público é dedicado a estruturar e expandir o aparato repressivo próprio.

Gráfico - Presidência Campos Salles - atos da administração pública da organização do Estado e do serviço público (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao
Obs: os dados se referem apenas aos atos que representam inovações institucionais ou mudanças incrementais.

Vários aspectos contribuíram para essa predominância da política de defesa e repressão. Os principais eram o peso político dos militares na República, os problemas fronteiriços, o tratamento autoritário dado à questão social e a importância estratégica do Distrito Federal.

Dar aos militares condições adequadas e dignas era uma maneira de conter insatisfações que já haviam resultado em graves confrontos. A presidência Campos Salles buscaria evitar a experiência traumática de Prudente de Moraes, na qual as tensões foram intensas a tal ponto de o presidente quase ter sido morto em um atentado perpetrado por conspiradores militares. Embora impondo restrições a toda a atividade do Estado, Campos Salles contemplou o Exército e a Marinha com um conjunto de vantagens mínimas, mas regulares. São exemplos a estruturação do Estado Maior do Exército (Decreto n.° 3.189/1899[39]), a reorganização do corpo de engenheiros navais (Decreto n.° 3.197/1899), a criação de cargos para as capitanias dos portos (Decreto n.° 3.334/1899), a regulamentação mais vantajosa

[39] Criado pela Lei n.º 403, de 24 de outubro de 1896, foi o decreto de Campos Salles que de fato permitiu sua organização.

da aposentadoria (Decreto n.° 4.417/1899), a construção de uma fábrica de cartuchos e armamentos de guerra (Decreto 3.573/1900), entre outras medidas[40].

Os problemas fronteiriços aindam suscitavam inúmeros riscos e temores. Em 1894, em choques armados na região do Amapá, franceses invadiram o território. Em 1895, o almirantado inglês invadiu a Ilha de Trindade, na costa do Espírito Santo[41]. A questão do Acre, que teria seu desenlace definitivo em 1902, já tinha sido objeto de hostilidades entre o Brasil e os Estados Unidos pela entrada furtiva da canhoneira norte-americana Wilmington, em 1899, que partiu de Belém para Iquitos, no Peru[42].

A questão social, ainda sendo tratada como caso de polícia, também exigia, se não a intervenção, pelo menos a retaguarda da União para a eventualidade de ocorrerem casos que fugiam ao controle dos coronéis e das forças policiais estaduais. As dificuldades que o Exército enfrentou para derrotar o arraial de Canudos e a repercussão nacional, durante a presidência Prudente de Moraes, também estimulavam a precaução oligárquica em não subestimar os potenciais de revolta social.

Finalmente, uma característica de praticamente todas as presidências era a importância estratégica de um aparato repressivo robusto no Distrito Federal. Todos

---

[40] Várias obras militares foram autorizadas durante a presidência Campos Salles, sendo consideradas um sinal de prestígio da corporação. Uma lista detalhada está em GUANABARA, Op. cit., p. 105).

[41] As questões do Amapá e de Trindade são pontuadas por Backes como importantes não apenas pelo temor que envolvia de o Brasil sofrer com invasões como por ser um estopim para o nacionalismo militar confrontar o poder civil. BAKES, Ana Luiza. **Fundamentos da ordem republicana**: repensando o pacto de Campos Sales. Brasília: Câmara dos Deputados (Editora Plenarium), 2006.

[42] O episódio é descrito por BANDEIRA, Luuiz Alberto Moniz. Barão de Rothschild e a questão do Acre. **Rev. Bras. Polít. Int.** 43 (2): 150-169, 2000.

os governos da República tratavam da organização da segurança pública no DF como aspecto de defesa nacional e de estabilidade da República. Vários dos atos da política de defesa e repressão da área de organização do Estado e do serviço público eram relativos ao Distrito Federal[43].

As demais decisões relevantes criaram normas para a administração pública (9%), para a gestão de pessoal e a organização da Justiça. Esse contraste entre a baixa intensidade das normas sobre o pessoal civil, comparado à estruturação da organização e do serviço militar, retrata, acima de tudo, a própria ausência de um serviço público civil devidamente estruturado naquele período. Além de um retrato do momento, a falta de uma política específica para o serviço público demonstraria ser uma constante da organização do Estado durante a Primeira República. O atraso só seria plenamente reconhecido como um problema, transformando-se em uma agenda presidencial e dando origem a uma política própria de organização do serviço público, quase quatro décadas depois, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

Outro aspecto importante é que até o final da década de 1930, o único núcleo de burocracia "weberiana" do Estado brasileiro, minimamente organizado por regras hierárquicas claras, normas internas para a gestão de seu pessoal e com procedimentos básicos de seu funcionamento, seria justamente o setor militar.

---

[43] Preocupações com a defesa nacional da capital contra possíveis riscos de invasão estrangeira motivaram a proposta, inscrita sucessivamente nas constituições brasileiras, de transferência da sede dos Poderes da República para longe do litoral. A concepção de distrito federal está dada pela concepção dos federalistas de 1787-1788, que imaginaram uma cidade administrativa que não estivesse sob a autoridade de nenhum Estado, de modo a evitar pressões sobre o processo político externas ao jogo congressual. Depois das revoluções de 1848, a fragilidade das capitais passou a ser alvo de preocupações e a motivar projetos de reordenamento urbano, com o intuito de acesso e o controle do aparato repressivo ao centro das cidades (a esse respeito, Hobsbawm, 1989, op. cit.). Tocqueville, por exemplo, achava que a agitação em Paris se mostrou mais decisiva para os acontecimentos da Revolução Francesa do que as insurreições do campo. Cf. TOCQUEVILLE, Alexis de. **O antigo regime e a revolução**. Brasilia: Universidade de Brasilia, 1979. 200 p

A motivação repressiva e a importância da organização militar como poder estabilizador do país, pronto para agir em momentos de crise, se necessário, faria com que o Exército e a Marinha do Brasil se consolidassem enquanto corporações. O poder civil criou assim o principal rival político do poder civil. Na busca por estabilidade, criou um fator de instabilidade. Para manter a integridade nacional e intervir em revoltas internas, criou uma agremiação política de caráter nacional que posteriormente veria na República oligárquica uma fonte de instabilidade, um antro de corrupção, uma negação do espírito nacional e um risco à unidade do país.

Campos Salles contribuiu para o processo de montagem do aparato repressivo que permitiria, ao longo de décadas, uniformizar a violência e nacionalizar a repressão, processo que entraria em contradição com o sistema coronelístico. O Exército e também as forças públicas estaduais tornariam as guardas nacionais, aos poucos, obsoletas. Elas iriam concentrar, ao fim e ao cabo, o monopólio legítimo do uso da violência, que naquele momento ainda era um assunto de ordem privada.

5.3.3.3. A política social como caso de polícia

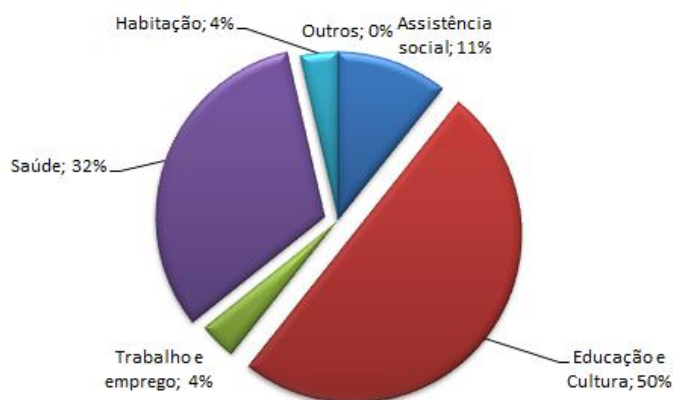
A tabela 14 mostra, ano a ano, a presença mínima de decisões inovadoras ou incrementais sobre política social na presidência Campos Salles. Toda a política social empreendida nesse período foi feita em torno de 28 decisões. Se equipara ao que se fez, em âmbito econômico, apenas em matéria fiscal (27 decisões) e bem menos que em defesa e repressão (39 atos).

Tabela 14 - Inovações e mudanças incrementais na área social da administração pública (%)

Subsistemas	**1898**	**1899**	**1900**	**1901**	**1902**	**Total**
Assistência social	0	1	0	2	0	3
Educação e Cultura	0	5	1	8	0	14
Trabalho e emprego	0	0	1	0	0	1
Saúde	0	1	1	1	6	9
Habitação	0	0	0	0	1	1
Total	0	7	3	11	6	28

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Educação (50% dos atos), saúde (32%) e assistência social (11%) encabeçam as inovações institucionais e mudanças incrementais. São exatamente as três áreas que se consolidariam como as mais tradicionais dentre as políticas sociais.

Gráfico 12 - Inovações e mudanças incrementais na área social da administração pública (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

A educação foi reorganizada pelo Decreto 3.191/1899. A área funcionava sob o comando do Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores. Com esse decreto, o Departamento de Integração daquele ministéiro passou a se incumbir da responsabilidade sobre os assuntos educacionais. Citado por Campos Salles em sua Mensagem ao Congresso, em 1899, o ato dava poderes e estabelecia as regras de atuação tanto direta quanto, principalmente, regulatória, nos institutos, academias, escolas, estabelecimentos e sociedades educativas e culturais subvencionados ou fiscalizados pela União.

Essa distinção entre a administração da educação, de um lado, e sua regulação, de outro, define um modelo de política educacional que se perpetuaria por tanto tempo que até hoje deixa traços indeléveis. Por esse modelo, a União se responsabilizaria pela educação superior e por instituições de excelência e da área da cultura – naqueles tempos, sob a concepção das “belas artes”. A alfabetização e os primeiros anos escolares caberiam aos municípios, com o apoio dos estados, e seriam baseadas em escolas e grupos escolares. A educação de nível médio e o ensino superior nos Estados caberiam aos próprios Estados.

O grande impulso da demanda por educação, que começava a se tornar mais intenso, seria atendido pelo ensino privado. Muitos dos atos regulatórios de gestão da presidência Campos Salles são referentes à autorização de escolas e faculdades privadas, em quase todo o país. A formação profissional começara a ser uma preocupação importante e daria origem a inúmeros institutos privados dedicados a formar profissionais de uma nova classe média surgida na esteira do fenômeno da urbanização e do crescimento acelerado das capitais.

A regulação do ensino privado superior e secundário foi objeto do Decreto 3.890/1901, agenda citada como explicitamente relevante na mensagem presidencial ao Congresso, em 1901[44]. Essa vertente da educação expandia-se enquanto negócio, o que interessava à política fiscal daquela presidência pelo fato de representar uma promissora fonte de renda para o tesouro nacional.

Na saúde, a preocupação com o Distrito Federal forçou uma política mais interventiva. Os problemas de higiene e dos surtos epidêmicos constantes e graves assolavam rotineiramente a capital. A saúde pública era confiada aos estados. Mas, no caso do Rio de Janeiro, a postura federal era diferenciada. Em 1900, a cidade sofreu uma nova crise epidêmica, mais grave que as anteriores. Isso motivou a estruturação de organismos e uma modificação na legislação de modo a dar mais poderes de intevenção federal na saúde pública.

Os Decretos n. ° 4.323/1902 e 4.326/1902 deixam clara a estratégia de tratar o saúde como um problema também de segurança nacional, portanto, a inspirar cuidados que deveriam ser tomados em todo o país, mediante a ação principalmente da Armada (Marinha). Foram organizados o Corpo de Saúde da

---

[44] SALLES, Campos. **Mensagem apresentada ao Congresso Nacional na abertura da segunda sessão da quarta legislatura pelo Presidente da Republica M. Ferraz de Campos Salles**. Rio de Janeiro : Imprensa Nacional, 1901. Todas as mensagens do presidente Campos Salles estão disponíveis na página da Biblioteca da Presidência da República na internet: < http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/campos-salles/mensagens-presidenciais>.

Armada e a Inspetoria de Saúde Naval. A tentativa era a de isolar pelo menos uma parte do problema, relativa à contaminação trazida pelos imigrantes e pelos marinheiros que chegavam do exterior. Mantendo o zelo federativo, a providência era justificada por se dar em águas territoriais brasileiras, nos estados onde se localizavam os portos.

No que se referia ao Rio de Janeiro, a peculiaridade institucional da capital dava margem a outra abordagem, no caso, mais direta. O Decreto n.° 4.463/1902 criava o Serviço de Higiene Defensiva na Capital da República. O ato expunha seus motivos:

> “Considerando, por fim, que a insalubridade peculiar da Capital Federal é constante ameaça á saude publica nos Estados e duradouro perigo para o bem-estar geral, pelo qual deve a União continuamente velar:
>
> Resolve avocar para a administração federal o serviço de que trata o n. II do paragrapho unico do art. 58 da lei n. 85, de 20 de setembro de 1892, encorporando-o aos serviços regulamentares da Directoria Geral de Saude Publica, e annullar os actos anteriores do Poder Executivo pelos quaes tal serviço foi illegalmente transferido á Municipalidade do Districto Federal. (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1902)

Tal e qual em várias outras questões, a saúde se tornara mais um caso de polícia. Os serviços de higiene defensiva na capital eram fiscalizados por uma policia sanitaria contra as molestias transmissíveis. Os poderes da Policia Sanitaria Federal abrangiam o de averiguar os casos de molestias transmissíveis e empregar todos os meios que julgasse adequados à extinção das epidemias e endemias, com caráter preventivo.

A Polícia tinha poderes de indagação e notificação compulsórias. A dita indagação consistia na visita domiciliar às zonas ou regiões de maior incidência de casos de molestias ou naquelas em que houvesse simplesmente o receio de que tais contaminações pudesse vir a ocorrer. A autoridade, sob a elegante redação do decreto, tinha “qualidade para apreciar as condições do meio em que se

manifestarem as referidas molestias e para indicar a precisa correcção, quer applicando as leis federaes ou municipaes, quer solicitando a quem de direito providencias extraordinárias".

Estava instituída, por decreto, a autoridade oficial com poderes discricionários para por o pé na porta, invadir casas e barracos, remover moradores, ordenar providências, aplicar vacinas a força e usar realizar todas as demais práticas que seriam o alvo direto da Revolta da Vacina, em 1904[45].

No campo da asistência social, pelo menos três sujeitos sociais incomodavam a República liberal e obrigavam-na, a contragosto, a dar algum tratamento: os miseráveis, os acometidos por distúrbios mentais ("loucos") e as profissionais do sexo ("prostitutas"). Todos confrontavam a "ordem e o progresso" pela sua simples presença no espaço público – a rua, a praça, o cais do porto.

Tais sujeitos dependiam das ruas e do contato social para sobreviver. Sobreviviam das sobras do convívio social . Dependiam da exposição pública de seu martírio ou de seus atributos. Havia, porém, um limite nessa exposição. A política social feita para os pobres buscava justamente conter parte dessa exposição e esconder sua população julgada por demais inconveniente.

O crescimento acelerado da população urbana, ao final do século XIX, ainda não era um fenômeno de todo o país, mas era um grande problema das capitais, e sobretudo da capital do país. O retrato desse crescimento era o crescimento assombroso dos cortiços, das favelas e da população de rua. A pior condição não estava nos cortiços e nas favelas, mas entre os que viviam nas ruas. Eles eram alvejados pelo ódio aristocrático por exporem a face mais desprezível da miséria. À

---

[45] A melhor análise sobre o quadro político, institucional e social que levou à Revolta da Vacina continua sendo a de CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados**: o Rio de Janeiro e a República que não foi. 3ª ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1987.

frente desse sentimento, ninguém menos que o presidente da República, que em sua mensagem ao Congresso, em 1901, propunha

> "Expurgar a população do Distrito [Federal] dos elementos deletérios que insensivelmente a ela se têm vindo incorporar, oriundos alguns do estrangeiro e dos Estados".
>
> "O espetáculo da vadiagem ostensiva e impune de menores nos pontos mais frequentados da cidade, aliado ao que oferecem os falsos mendigos, continuará a depor contra a nossa civilização, se enérgicas e prontas medidas de repressão não forem adotadas pelos poderes públicos". (SALLES, 1901, p. 22).

Os miseráveis sobreviviam com esmolas ou roubos e furtos. Maltrapilhos, expunham deficiências, feridas, doenças. Chocar era a maneira mais rápida de comover ou repugnar. A situação era ainda mais grave quando se tratava de expor sintomas associados a doenças infecto-contagiosas[46]. As oferendas dos transentes vinham ou como gesto de misericórdia ou para abreviar a abordagem incômoda.

A prostituição também tornou-se um problema que transitou paulatinamente da órbita do privado para o público. Primeiro, como caso de polícia, como exemplifica a opinião dada em 1897 pelo chefe da Polícia da cidade de São Paulo, segundo o qual:

> "o espetáculo que as mulheres públicas davam nesta capital, escandalizando a nossa sociedade, enchendo de pasmo os nossos hóspedes, depondo contra os

---

[46] A tuberculose era uma das mais temidas. A esse respeito, cf. BERTOLLI FILHO, C. **História social da tuberculose e do tuberculoso** (1900-1950). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2001. 248p. Um amplo panorama da trajetória das políticas de saúde desde o início do século, incluindo o das doenças transmissíveis, é dado por RISI Jr., João Baptista e NOGUEIRA, Roberto Passos. As Condições de Saúde no Brasil. In: FINKELMAN, J., org. **Caminhos da saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2002. pp. 117-234.

> nossos costumes, envergonhando-nos aos olhos do estrangeiro, reclama uma pronta intervenção da polícia" (MOTTA, 1897, apud MAZZIEIRO, 1998)[47].

Esse mesmo chefe de polícia propunha ao poder público considerar os prós e contras de trilha um caminho que, ao buscar regular o problema, terminaria por "dar ao vício o caráter de instituição" (MOTTA, idem, ibidem).

No caso dos doentes mentais,

> "a loucura possuía uma 'visibilidade imediata', sendo identificada pela população por meio do vestuário extravagante, dos hábitos estranhos, da fala incompreensível, dos gestos e principalmente pelo delírio, considerado, nesta época, a forma por excelência da loucura" (PAVÃO, 2006, p. 148).

O quadro demonstra alguns dos detalhes sobre o padrão do início da República. Os problemas sociais eram considerados, primeiro, como estigma do campo privado; em seguida, como caso de polícia, na medida em que geravam transgressões ou pequenos confrontos diários, na forma de eventos conflitivos que resultavam em alguma forma de violência. Na passagem do século XIX para o século XX, a divisão institucional do trabalho na federação brasileira atribuía a solução de tais problemas aos Estados e Municípios, e não ao Governo Federal[48]. As condições da cidade Rio de Janeiro, tanto de capital quanto de local onde tais problemas costumavam ganhar dimensão dramática e ostensiva, obrigou o Governo Federal (Campos Salles foi um deles, ainda que de forma bastante tímida e contrariada) a assumir algumas ações como federais, em particular no campo da

---

[47] MOTTA, Candido. **Prostituição, Polícia de Costumes e Lenocínio**. São Paulo, 1897, p. 8. O aparecimento das primeiras preocupações médicas com a prostituição está em ENGEL, Magali. **Meretrizes e Doutores**: saber médico e prostituição no Rio de Janeiro (1840-1890). Editora Brasiliense, São Paulo, 1989, 1a edição, 149p.

[48] No caso do tratamento de pessoas acometidas por distúrbios mentais, as principais instituições psiquiátricas eram, no Rio de Janeiro, o Hospicio Nacional, conhecido no Império como Hospício Pedro II. O Hospital Psiquiátrico do Juqueri, fundado em 1898, era localizado no município de Juqueri (hoje Franco da Rocha). O Hospício de Barbacena, em Minas Gerais, foi fundado em 1903.

saúde pública, como no caso da intervenção que levaria, em 1904, à Revolta da Vacina.

Lentamente, iam surgindo respostas pequenas,, tratamentos episódicos ao problema e, depois, organismos que passaram a se tornar espaço terapêutico ou de isolamento do problema. Era o caso dos abrigos, asilos, locais de recolhimento de pessoas com transtornos mentais e de isolamento de pessoas com doenças contagiosas. A formação desses organismos deu à política social a oportunidade de criar um microcosmo nos quais os problemas era tratados enquanto processos sistemáticos. Com princípios, concepções e regras de conduta e tratamento, representaram espaço tanto de formulação de políticas quanto de formação de uma pequena burocracia especializada.

É o caso do Decreto n.° 3.244, de 29 de março de 1899, que reorganizou a assistencia aos "alienados"[49]. O ato reserva ao problema da loucura um local de referência, o Hospicio Nacional e suas Colonias. A norma orientava o funcionamento daquele organismo estatal em seu dia a dia. Definia a organização hierárquica de sua direção superior e estruturas subordinadas.

Embora com sua direção nomeada, previa-se que o corpo de profissionais médicos do Hospital seria contratado por concurso público de provas e títulos, incluindo prova oral e prova prática. À exceção dos militares, que também tinham regras de recrutamento e promoção específicas, essa é uma das primeiras experiências de formação de uma burocracia de carreira no interior do Estado brasileiro.

Além da previsão dos cargos, o decreto esmiuçava as obrigações da função do servidor médico e dos farmacêuticos (artigos 31 a 36). As incumbências das funções inscrevem a atividade no padrão burocrático weberiano. Ao impor

[49] O destino dos acometidos por transtornos mentais era a alienação (isolamento).

obrigações, regulava os pormenores da atividade, orientando a conduta dos profissionais.

Esse hospital contava, desde 1890, com uma escola profissional para a formação técnico-profissional e o aperfeiçoamento de seus enfermeiros. Tinha também oficinas para atividades dos internos. As colônias dedicadas ao trabalho de exploração agricola e pequenas indústrias. Essa organização também seria posteriormente contemplada com a experiência de um Conselho Administrativo do Patrimônio do Hospital Nacional, de caráter deliberativo (Decreto n.° 3.913/1901).

Tais experiências, que se iniciaram de forma bastante precária e movidas por concepções hoje em muito superadas, mas que na época eram tidas como científicas, contribuíram para fazer com que problemas que eram tratados como caso de polícia fossem aos poucos sendo abrigados por uma ideia ainda incipiente de cidadania. Percebe-se, no decreto do Hospital Nacional dos Alienados e suas colônias, o traço do positivismo, eivado de uma preocupação com a ciência (Medicina) e o trabalho.

Ao longo de mais de um século, as políticas sociais iriam experimentar a seguinte transição: i) o problema é percebido como transtorno social, em princípio, alvo da repressão policial; ii) o problema é acolhido como drama ou comoção social digna de misericórdia e ajuda solidária; iii) o problema é enquadrado como distúrbio do indivíduo, tornando-se objeto de tratamento sob parâmetros científicos, principalmente clínico; iv) o problema é concebido não como específico do indivíduo, mas como um desnível da condição de desigualdade, a ter sua superação concebida como uma obrigação do Estado e um direito do cidadão.

No início, a questão social é vista como “perturbação da ordem”, de escala individual e residual, como um ponto fora da curva. A solução é eminentemente recriminatória e repressiva. Cabe ao indivíduo ajustar-se. Em seguida, a perturbação é vista como um problema e a pessoal é abstraída de sua individualidade para ser enxergada como uma coletividade. A solução é que se torna individual, pois dependente da ajuda e da misericórdia. Apesar de todos os

problemas dessa visão de tutela, foi a concepção de misericórdia que em alguma medida protegeu loucos, pobres, prostitutas, crianças e velhos da repressão policial, retirando-os da condição de vagabundos e arruaceiros. A passagem para as casas de tratamento especializado, clínico, educacional ou assistencial, dariam outro passo[50].

Em cada subsistema de políticas, essa transição cumpriria sequências e temporalidades bastante diferentes até alcançar padrões mais especializados de atuação do Estado.

No final do século XIX e início do século XX, o que havia de política social eram respostas ainda precárias, ainda sem o acúmulo de conhecimento e experiência necessários ao seu aprimoramento. Começava a ocorrer a formação de profissionais e de pequenas e isoladas burocracias que posteriormente se transformariam em formuladores e gestores mais proeminentes de grandes políticas nacionais mais amplas, no âmbito de cada subsistema, como a educação, a saúde e assistência social, que são os três subsistemas fundamentais que se formaram na política social.

A leitura dos decretos presidenciais evidencia uma preocupação especial com o Distrito Federal também na política social. Ali foram criadas ou reformados os organismos públicos de educação, saúde e assistência social destinados a promover a alta cultura da elite do país, a melhoria das condições de saúde em uma capital rotineiramente abalada por epidemias e a dar um mínimo amparo

---

[50] Em nenhuma dessas fases são abolidas as formas de repressão. A base do tratamento psiquiátrico em casos de distúrbios mais agudos, o eletrochoque, bem o demonstra. A trajetória da “dosagem” repressiva aos problemas sociais está na celebrada abordagem feita por FOUCAULT, Michel,. História da loucura na idade clássica. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1991. 551 p. No Brasil, uma referência obrigatória é a obra de COSTA, Jurandir Freire. História da psiquiatria no Brasil: um corte ideológico. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Garamond, c2007. 140 p.

àqueles que, nas ruas, perturbavam a imagem de uma cidade que queria se tornar "apresentável" ao resto do mundo.

No modelo de governança da política social de Campos Salles, o que não era atribuição dos Estados era assunto da órbita privada. Quando ascendia ao espaço público, se tornava caso de polícia. Em um caso específico, a formação dos batalhões da Guarda Nacional, as duas coisas aconteciam. A segurança pública se fora entregue ao domínio político dos coronéis. Uma grande quantidade de atos de regulação social do período se refere à criação ou reorganização dos batalhões da Guarda Nacional.

As oscilações nas decisões presidenciais de Campos Salles, no campo da política de regulação social, são o retrato de um governo marcado por grande insatisfação popular e pelo impulso à montagem do aparato coronelístico, tão essencial à política oligárquica. A trajetória das decisões sobre regulação social espelha esse processo de fortalecimento momentâneo do coronelismo. Espelha também a instabilidade e o distanciamento do Estado oligárquico com a sociedade.

A opção clara e cristalina de tratar a questão social como assunto de natureza regulatória, tendo como principal recurso a polícia, mostra que, doravante, deve ser compreendida não apenas pelo uso da repressão contra manifestações episódicas de protesto, e sim como a montagem deliberada e sistemática de um aparato repressivo sobretudo privado.

O retrato da política social de Campos Salles é bastante pragmático. Buscava manter condições mínimas de funcionamento da capital e atender a uma agenda elitista. Demoraria até o final da década de 1910, com as grandes greves, mobilizações de protesto e, nos anos 1920, com o alastramento da organização sindical, que a política social iria aos poucos sair de seu isolamento. Na presidência Campos Salles, a política social ainda vivia sua pré-história.

5.3.3.4. Política regulatória: sem novidades

A política regulatória de Campos Salles se valeu dos marcos legais já existentes, criados por outras presidências ou mesmo durante o Império. O presidente pouco fez para mudar as regras do jogo.

Contrastando com uma gestão marcadamente regulatória, em termos do exercício das funções de Estado, em matéria de benefícios e restrições de ordem regulatória, essa presidência pouco fez além de uma regulação elementar, autorizativa, salvo algumas poucas exceções.

A baixa quantidade de inovações institucionais e mudanças incrementais prescinde de visualização gráfica dos dados. Na pesquisa realizada, foram encontrados apenas quatro atos de caráter regulatório que podem ser considerados introdutores de regras diferenciadas na economia. Na regulação social, foram três atos.

5.3.3.5. Incentivos e restrições, sobretudo restrições

Se a presidência Campos Salles é um modelo de governo liberal no Brasil, o que se pode dizer é que o liberalismo brasileiro esteve bem distante da fórmula sintetizada no lema “laissez faire, laissez passer” (“deixar fazer, deixar passar”). Na presidência Campos Salles, governar era sobretudo restingir, vigiar e punir. Pode-se inclusive cogitar que uma das razões não apenas da impopularidade de Campos Salles ao final de seu governo, mas da baixa adesão ideológica ao liberalismo no Brasil esteja relacionada exatamente a um possível padrão restritivo e punitivo assumido pelos presidentes que o sucederam.

A tabela 15 mostra a evolução dos recursos empregados por Campos Salles ao longo de sua presidência.

Tabela 15 - Recursos institucionais empregados pelo presidente Campos Salles

Recursos	**1898**	**1899**	**1900**	**1901**	**1902**	**Total**
Incentivos	0	1	0	5	8	14
Restrições	0	14	11	3	5	33

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

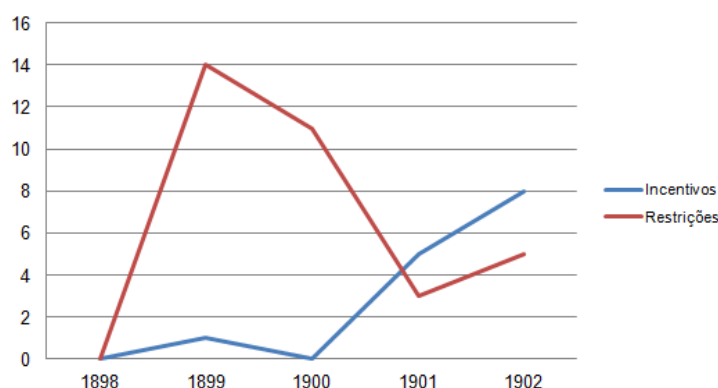
Das inovações institucionais e mudanças incrementais de que lançou mão, por meio de seus atos unilaterais, mais de 70% eram restrições, menos de 30%, incentivos. É o que mostra o gráfico 13:

Gráfico 13 - Recursos institucionais empregados pelo presidente Campos Salles(%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Tais dados definem o posicionamento da presidência Campos Salles na estilização gráfica do eixo “x”.

A trajetória dos incentivos e restrições utilizados por esse presidente demonstram uma oscilação brusca, conforme o gráfico 14. Os dois primeiros anos têm os mais altos volumes de restrições e mais baixos de incentivos. A situação se inverte nos dois últimos anos, mas de maneira comedida. A partir de então, tanto os incentivos quanto as restrições passam a um outro patamar.

Gráfico 14 - Recursos institucionais empregados pelo presidente Campos Salles

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

É possível que, após dois anos de políticas contencionistas em relação a gastos de custeio, a investimentos, a intervenções diretas na política dos Estados (mesmo que para prestar auxílio financeiro ou socorro social), as pressões tenham aumentado durante o penúltimo e, principalmente, o último ano de mandato. A tabela 3 havia já mostrado um crescimento da atividade congressual, superando a do Executivo, o que pode denotar que parte da pressão por mais incentivos tenha vindo das bancadas parlamentares estaduais.

O ano de campanha para a sucessão presidencial pode ter sido reservado a abrir o cofre e distribuir benesses, mesmo assim, de modo comedido, incapaz de alterar o conjunto da obra de Campos Salles. Ele permaneceu como governo austero, restritivo, de contenção extrema da atividade do Estado ao mínimo necessário para cumprir com sua agenda financeira e sustentar o funcionamento básico do Estado.

Esse liberalismo com feições tão sisudas causaria estranhamento mesmo a um liberal propriamente dito, como o ex-embaixador do Reino Unido no Brasil, Ernest Hambloch. Em seu livro, publicado em 1934 - portanto, já sob Vargas -, Hambloch diagnosticava:

> “o Brasil vive numa atmosfera de opressão – a opressão da tirania que emana do trono presidencial e é disseminada para baixo por meio das múltiplas atividades das ocupações cotidianas, a mínima das quais é confinada por decretos coercitivos e regulamentos restritivos” (HAMBLOCH, 2000, p. 111).

A situação seria, segundo o cronista dos hábitos políticos do Brasil, resultado de um longo processo que teria ganhado impulso com Campos Salles:

> “O Dr. Campos Salles costumava dizer que o único problema no Brasil era administrativo. A política era um vácuo. Com esta ideia fixa em sua cabeça, ele cegamente procurou encher o vazio criando o único problema político que estava destinado a tornar a boa administração no Brasil uma impossibilidade prática. A fim de assegurar liberdade de controle pelo Congresso na aplicação de seu plano financeiro, o Dr. Campos Salles tomou a medida final para colocar o presidente da República do Brasil na posição de um governante autocrático” (HAMBLOCH, 2000, 166).

Hambloch considera o sistema político como a razão dos presidentes terem uma inclinação a se fazerem presentes em tudo, sufocando a sociedade brasileira. Mesmo o “funding loan”, marca registrada de Campos Salles e feito em estreita relação com os banqueiros compatriotas de Hambloch, é tido como uma estranha operação[51].

Com uma situação financeira dramática, o Brasil teria ali enveredado por um sistema ultrapresidencialista, razão pela qual Hambloch intitula seu livro de “Sua Majestade, o presidente do Brasil: um estudo do Brasil Constitucional (1889-1934).

---

[51] Diz Hambloch: “A 15 de junho de 1898, o Brasil concluiu com os seus corretores- banqueiros a primeira dessas estranhas operações chamadas eufemisticamente ‘funding loans’.” Cf. HAMBLOCH, Ernest. **Sua Majestade o presidente do Brasil**: um estudo do Brasil Constitucional (1889-1934). Brasília : Senado Federal, Conselho Editorial, 2000. 272 p. Coleção “O Brasil visto por estrangeiros”, p. 157.

Parte das razões aventadas por Hambloch têm alguma evidência empírica, mas não no sentido por ele apontado. O “funding loan” impunha compromissos que exigiam um remédio amargo. A base desse remédio era o corte drástico de gastos e a elevação extraordinária da receita. O sucesso da operação dependia da montagem de todo um arranjo institucional capaz de tornar efetiva a política econômica restritiva daquele presidente. Mas, ao contrário do que Hambloch apresenta, o Congresso não abdicou de seus poderes, delegando-os ao presidente. O Congresso aprovou a agenda presidencial, sendo cúmplice das decisões que seriam implementadas por Campos Salles.

A retórica presidencial à época se valia de um recurso que seria utilizado inúmeras vezes pelo discurso liberal: o de que não havia outra alternativa[52]. Hambloch não explica a razão de, com tantos poderes, o presidente ter preferido ser um ditador malevolente a benevolente. O acordo em si impunha a agenda restritiva. O empréstimo da banca londrina dava fôlego a uma característica estrutural da economia brasileira: a extrema dependência de uma balança de pagamentos pouco diversificada, concentrada em alguns produtos primários de baixo valor agregado.

Para que fossem oferecidos em escala gigantesca, necessária a abastecer o mercado mundial daquelas mercadorias (café, borracha, cacau etc), era preciso uma infraestrutura física de escoamento e um amparo financeiro igualmente em larga escala. Sua provisão se fazia na aposta de uma plena e permanente confiança dos credores internacionais em relação a um fluxo de caixa constante, garantido pelas exportações, pela contenção das importações e pelo controle das rendas feito pelo Governo, fiador principal da economia nacional.

---

[52] A retórica centrada na ideia de que a solução para um problema é única e não há alternativas foi celebrizada pela pregação neoliberal do governo de Margaret Thatcher, primeira-ministra do Reino Unido de 1979 a 1980. A expressão “there is no alternative” se tornou conhecida pelo acrônimo TINA.

O modelo era sustentado por uma política oligárquica de caráter excludente, que por sua vez dependia de simpatia apenas de um pequeno grupo social. Uma *politeia* (comunidade política) tão circunscrita prescindia de apoio popular e de setores médios, mas as insatisfações geradas se acumulariam ao longo da Primeira República. Em momentos de crise, a aversão ao modelo resultaria em sua execração pública, na condenação das oligarquias e dos coronéis, na oposição crescente de grupos cada vez mais diversos e nacionalmente articulados.

A presidência Campos Salles representa muito bem o exemplo de uma atuação liberal que consagra o princípio do Estado mínimo: governo pequeno, comedido em sua atuação econômica e social, dedicado sobretudo ao aspecto fiscal e à regulação social repressiva. A alta imposição de restrições sociais tinha, em seu campo oposto, a baixa restrição regulatória sobre a economia. A ênfase das restrições eram diretamente empregadas, na forma de impostos. Por sua índole ou pelo quadro de crise econômica, a concessão de incentivos, mesmo ao café, também havia sido limitada.

Tal padrão de governança presidencial e seu modelo de desenvolvimento econômico estiveram umbilicalmente associados. Se tornariam a chave do sucesso da agenda da Primeira República e a razão da profunda antipatia que contra si o povo cultivou. Em sua saída do Rio de Janeiro, de volta para o estado de São Paulo, Campos Salles foi atormentado por vaias, xingamentos, tomates e ovos podres, lançados ao longo de seu trajeto até a estação ferroviária da Central do Brasil.

Sua contribuição na montagem desse regime político e de políticas públicas forneceu a base de sustentação da Primeira República por mais de três décadas. Até surgirem as vozes que fariam aquele período se tornar conhecido, de uma vez por todas, como *a República Velha*.

6 AS PRESIDÊNCIAS DE GETÚLIO VARGAS

“O presidente da República é o centro da nova organização estatal. Nele concentram-se atribuições atinentes à garantia da unidade nacional, da segurança do Estado e da estabilidade da ordem social”.

Francisco Campos.

6.1 As cinco faces presidenciais de Getúlio Vargas

Getúlio Dornelles Vargas nasceu na cidade de São Borja, Rio Grande do Sul, em dia 19 de abril de 1882[53]. Foi deputado estadual pelo Rio Grande do Sul de 1909 a 1913 e de 1917 a 1922 e deputado federal de 1923 a 1926. Ministro da Fazenda, de 1926 a 1927, deixou a pasta para assumir a presidência do Estado do Grande do Sul de 1928 a 1930.

A crise que levou Vargas à presidência teve por estopim um elemento central do regime oligárquico da Primeira República: a sucessão presidencial. O rompimento do acordo sucessório entre São Paulo e Minas Gerais gerou uma desavença de proporções não imaginadas e com consequências irreversíveis. Depois da insurreição de 1930[54], a República nunca mais seria a mesma.

---

[53] Por muito tempo, se acreditou que o ano de nascimento de Getúlio Vargas fosse 1883. O equívoco foi descoberto e desfeito com a pesquisa documental do historiador Paulo Brandi, em BRANDI, Paulo. **Vargas**: da vida para a história. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1985. Quase todas as biografias mais recentes trazem a data correta de 1882. É o caso de LIRA NETO, Lira Neto. **Getúlio**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, 664 p. D'ARAÚJO, Maria Celina (Org.). **Getúlio Vargas**. Brasília : Câmara dos Deputados, 2011. 793 p. Série Perfis Parlamentares n.° 62. FAUSTO, Boris. **Getúlio Vargas**: perfis brasileiros. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. Duas exceções importantes mantêm o equívoco: a publicação do Arquivo Nacional, "Os presidentes e a República", até sua 5ª. edição (BRASIL, ARQUIVO NACIONAL, 2010), ainda trazia a data incorreta, permanecendo replicada como informação oficial pela Presidência da República, conforme se pode ver em < http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/getulio-vargas> . O equívoco também permanece em BOURNE, Richard. **Getúlio Vargas**: a esfinge dos Pampas. São Paulo: Geração Editorial, 2012 – 313 p

[54] Optamos por periodizar e citar alguns eventos não pelo nome pelos quais se tornaram mais conhecidos, e sim por categorias políticas mais amplas ou referenciais sequenciais. Por isso, chamamos de Primeira República o período popularizado com o nome de República Velha, que ganhou essa denominação justamente pela historiografia construída no período Vargas- o nome era, claramente, parte da propaganda negativa contra aquele período. A Revolução de 1930 é tratada como uma insurreição. O Estado Novo é definido neste estudo como parte do período ditatorial de

Em 1934, foi eleito pela Assembleia Nacional Constituinte para um novo mandato, que deveria encerrar-se em maio de 1938. Cerca de seis meses antes desse prazo, a 10 de novembro de 1937, Vargas comanda um golpe de Estado, outorga nova constituição, dando a si próprio plenos poderes, e permanece como presidente até 1945, quando é deposto. Eleito senador pelo Rio Grande do Sul, exerceu o mandato até ser eleito novamente para o cargo de presidente da República, dessa vez, diretamente[55]. Empossado em 1951, morreu no dia 24 de agosto de 1954, cometendo suicídio, em meio a uma atmosfera de conspiração contra seu governo[56].

Após quase 19 anos de presidência e antes mesmo de deixar a vida, Vargas já havia cumprido grande parte da sua profecia de entrar para a História. Seu legado, construído ao longo de toda a década de 1930 e em metade das décadas

---

Vargas, que a nosso ver começa em 1935. A "Era Vargas" é compreendida enquanto períodos presidenciais distintos, tanto em termos de seus contextos quanto dos padrões de governança presidencial. Com isso, não se quer dizer que a Primeira República não tenha se tornado "velha", que a insurreição de 1930 não tenha propiciado mudanças radicais na política, na economia e na sociedade, e que, a partir de 1937, não se tenham conformado as bases de um novo Estado. Apenas se quer deixar claro que tais nomes propagandísticos devem ser entendidos e usados apenas quando se referem à síntese discursiva produzida no calor dos embates travados pelas coalizões dos atores que constituíam a elite política daquelas épocas.

[55] Nas eleições de 2 de dezembro de 1945, Getúlio Vargas recebeu votos como candidato para a Câmara e o Senado em vários estados, como o sistema eleitoral à época permitia. Optou pela cadeira de Senador pelo PSD do Rio Grande do Sul. Havia sido o candidato mais votado ao Senado também em São Paulo, pelo PTB. Eleito em 1945, Vargas exerceu o mandato até setembro de 1947, quando se licenciou. Retornando ao final de 1938, novamente licenciou-se de abril a julho de 1949. Cf. BRANDI, Op. cit.

[56] A bibliografia sobre Getúlio Vargas é vastíssima e multifacetada, mesmo a biográfica. O próprio Vargas, que desde sempre se mostrou bastante dedicado a ser uma das principais fontes de sua própria História, escreveu livros e diários e deixou toda uma documentação avulsa que se encontra sob a guarda, pesquisa e divulgação do Centro de Documentação e Pesquisa da Fundação Getúlio Vargas. Por isso, optou-se por recorrer a citações bibliográficas de forma muito específica.

de 1940 e 1950, seria responsável pelas mais profundas mudanças no Estado brasileiro em toda a história republicana. Sua imagem permaneceria como um padrão de governança, pelas mãos de outros presidentes. Sua agenda de políticas públicas continuaria a desdobrar-se, no que havia sido iniciado, ou a ser continuamente perseguida, no que foi interrompido.

Muitas das instituições políticas, econômicas e sociais que Vargas criou, sob o comando direto da administração do Estado ou mediante regulação estatal, continuam a existir e operar em inúmeras áreas. Muitas variações e ajustes feitos contra o seu legado atravessaram décadas para conseguirem pelo menos arranhar alguns dos arranjos da "Era Vargas".

A chamada "Era Vargas" jamais foi um monólito[57]. São distintas presidências, do ponto de vista político-institucional. Getúlio Vargas foi um presidente insurreicional, em 1930, um presidente constitucional, em 1934; um presidente com poderes ditatoriais, a partir de 1935 e, de modo absoluto, a partir de 1937; um presidente popular ("líder de massas", como ele mesmo intitulou-se) ou populista (como a sociologia paulista o conceituou), de 1951 até o fim[58].

Com seu suicídio, em 24 de agosto de 1954, e toda a reviravolta política que a velha raposa dos pampas promoveu, mesmo morto, Vargas adquiriu a imagem de

---

[57] Uma análise das clivagens, desavenças e do papel essencial de Vargas, enquanto presidente, para dar coesão a uma grande variedade de interesses em disputa, está em WIRTH, John. **The politics of Brazilian development** (1930-1954). Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1970.

[58] Leonel Brizola dizia que a expressão populismo era uma criação da sociologia paulista, fazendo com isso referência à parte da escola de Sociologia da USP que depois uma atuação política crítica do trabalhismo e fortes vinculações com partidos como o PT, PMDB e PSDB, como Fernando Henrique, Francisco Weffort (que depois abandonaria o PT para aproximar-se do PSDB), Bolívar Lamounier e Leoncio Martins Rodrigues Netto. Brizola foi líder trabalhista do PTB, dos anos 1940 até os anos 1960. Fez oposição à ditadura militar, retornou ao Brasil, anistiado, em 1979, fundou o Partido Democrático Trabalhista, em 1981.

um presidente diferente do que de fato foi. Permaneceu vivo como uma concepção de Estado (o “varguismo”), que nunca existiu de forma acabada. Sua concepção de Estado e seus padrões de governança, até pela variação institucional de seus poderes presidenciais, se alteraram significativamente ao longo do tempo.

A última face de Vargas é um espectro. A imagem do líder trabalhista morto é menos a imagem do que de fato o presidente foi e fez, e mais a autoimagem que o próprio Vargas construiu, em um ato dramático e espetacular. O que sua presidência deixou como realização é que, depois, se solidificaria como projeto.

As presidências de Getúlio Vargas constituem um objeto precioso aos estudos presidenciais sobre o Brasil. Sua importância histórica ao processo de construção do Estado e de criação ou mudança institucional é crucial à explicação de muitas questões atuais das políticas públicas e dos padrões de governança presidencial. O Brasil de hoje é impossível de ser compreendido sem uma genealogia mínima que remonta ãs presidências de Getúlio Vargas.

Nunca, nem mesmo durante a ditadura militar de 1964-1985, um presidente reuniu tantos poderes unilaterais e agiu tão livre de impedimentos quanto durante sua ditadura de 1937 a 1945. Em sua última presidência, ele, ao contrário, se viu com poderes bem mais limitados.

Seu padrão de governança presidencial, em termos da combinação entre, de um lado, a administração pública e regulação privada, e de outro, entre a provisão de incentivos e a imposição de restrições, oferece um constraste comparativo importante com as presidências de padrão liberal de governança, como foi a de Campos Salles.

6.2 Variações do presidencialismo em Vargas

Vargas presidiu sob diferentes circunstâncias e governou com uma gama muito variada de poderes unilaterais. De suas quatro presidências, se pode dizer que em duas ele foi o contrutor de seu próprio regime presidencial e exerceu poderes amplos de 1930 a 1933 (1ª presidência Getúlio Vargas) e de 1938 a 1945 (3ª presidência). Nas outras duas, governou com poderes limitados: de 1934 a 1937 (2ª presidência) e de 1951 a 1954 (4ª e última presidência)[59].

Em suas 1ª e 3ª presidências, Vargas governou sem o Congresso, exercendo unilateralmente os poderes executivo e legislativo. De 1930 a meados de 1934 e novamente, a partir de 10 de novembro de 1937, concentrava o poder Executivo e Legislativo.

De 1930 a 1933 (na verdade, até julho de 1934), tanto o poder regulamentar quanto o poder de legislar eram exercidos por meio de decretos. Com o Decreto n.° 19.398, de 11 de novembro de 1930, Vargas instituiu o Governo Provisório, estabelecendo, em seu artigo 1.º, que

> "O Governo Provisório exercerá discricionariamente, em toda sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como tambem do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembleia Constituinte, estabeleça esta a reorganização constitucional do país" (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 11 de novembro de 1930).

---

[59] Essa periodização das presidências de Getúlio Vargas leva em conta justamente a variação dos poderes presidenciais. Por isso, cada presidência está delimitada conforme horizontes temporais que isolem os períodos em que houvesse uma mesma configuração de poderes unilaterais. Por isso, os atos expedidos a partida de 10 de novembro de 1937, quando começa o período ditarorial, foram contados no ano de 1938. O período ditatorial é considerado como uma mesma presidência, mas foi dividido em duas fases: de 1938 a 1941 e de 1942 a 1945. A partir de 1942, o Brasil declara guerra à Alemanha e às potências do eixo. O cuidado de separar essa fase parte da cogitação de que a entrada do Brasil na II Guerra pode ter alterado bastante o perfil das políticas públicas e talvez o próprio padrão de governança presidencial. As conclusões deste capítulo fazem uma análise de até que ponto isso de fato ocorreu.

Na ditadura de 1937 a 1945, o presidente da República passou novamente a contar com o poder de legislar por decreto. Dessa vez, apenas se introduziu a distinção entre o decreto regulamentar e o decreto-lei, atos unilaterais, estes últimos de vigência imediata e que assumiam na prática o exercício pleno do Poder Legislativo pelas mãos do próprio presidente da República.

Ao contrário do que comumente se pensa, os decretos-lei não são precursores das medidas provisórias. Em primeiro lugar, porque a prerrogativa legislativa do presidente é anterior aos decretos-lei de 1937. Desde o Governo Provisório de 1930 o Executivo assumira amplas prerrogativas legislativas. Muitos dos decretos de Vargas, de 1930 a 1934, eram leis. Em segundo lugar, e mais importante, o rito das medidas provisórias e o poder do Congresso para emendá-las ou mesmo rejeitá-las não tinha qualquer previsão institucional no que se refere aos antigos decretos-lei. Finalmente, os decretos-lei não dependiam de qualquer critério de urgência, apenas de relevância[60].

Os decretos-lei surgiram como o instrumento mais importante de supremacia absoluta do Poder Executivo. Foram instituídos pela Constituição de 1937 e estiveram cercados de mecanismos institucionais que permitiam ao presidente decidir, na prática, sobre qualquer questão, anulando qualquer possibilidade de atuação legislativa.

A Constituição de 1937 reservava (art. 73) ao Presidente da República a condição de “autoridade suprema do Estado”, que dirigia toda a política interna e externa, responsável superior por toda a administração do país incumbido da

---

[60] Embora se possa alegar que haja medidas provisórias editadas sem que se respeite qualquer critério de urgência e relevância, a importância institucional desses dois critérios não pode ser minimizada. Eles representam uma reserva de autoridade do Congresso que inexistia durante a ditadura de Vargas. Ocorre que, desde o advento da Constituição de 1988, sempre que uma presidência consegue maiorias confortáveis no Congresso, ela prescinde de uma avaliação mais criteriosa dos aspectos de urgência e relevância.

legislação de “interesse nacional” - o que, a rigor, poderia compreender toda e qualquer questão (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1937).

O art. 75 conferia prerrogativas nunca antes vistas ou institucionalizadas a um presidente da República, como a de indicar um dos candidatos à Presidência da República, dissolver a Câmara dos Deputados e adiar, prorrogar e convocar o Parlamento Nacional (privativamente). Sem vice-presidente, era o próprio presidente que designaria quem poderia substituí-lo em caso de impedimento temporário ou visitas a países estrangeiros (art. 77).

O art. 12 previa que o presidente poderia ser “autorizado pelo parlamento a expedir decretos-leis, mediante as condições e nos limites fixados pelo ato de autorização”. Embora pareça que o instrumento existia sob estrita limitação e sob autorização a ser conferida pelo legislativo, o art. 13 estipulava que, nos períodos de recesso parlamentar ou de dissolução da Câmara dos Deputados (que poderia ser decretada pelo próprio presidente, unilateralmente), poderiam ser expedidos decretos-leis.

O mesmo art. 13 rezava que os decretos-lei não poderiam versar sobre: a) modificações à Constituição; b) legislação eleitoral; c) orçamento; d) impostos; e) instituição de monopólios; f) moeda; g) empréstimos públicos; h) alienação e oneração de bens imóveis da União.

As limitações formais eram inócuas, tendo em vista que boa parte dos poderes necessários à governança presidencial estavam já estabelecidos pela própria Constituição. De outra parte, as limitações que supostamente poderiam ser impostas pelo Legislativo também se tornavam inócuas pelas regras de funcionamento estabelecidas para aquele poder. O art. 39 limitava a atividade parlamentar a quatro meses, contados a partir do dia 3 de maio de cada ano. As prorrogações ou adiamento só poderiam ocorrer por iniciativa do presidente da República.

O capítulo “das leis e das resoluções”, a partir de seu art. 64, deixava consignado que

> “A iniciativa dos projetos de lei cabe, em princípio, ao Governo. Em todo caso, não serão admitidos como objeto de deliberação projetos ou emendas de iniciativa de qualquer das Câmaras, desde que versem sobre matéria tributária ou que de uns ou de outras resulte aumento de despesa” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1937).

O parágrafo primeiro limitava ainda mais a atuação legislativa ao declarar que

> “A nenhum membro de qualquer das Câmaras caberá a iniciativa de projetos de lei. A iniciativa só poderá ser tomada por um terço de Deputados ou de membros do Conselho Federal”.

A maior das limitações à representação parlamentar era, paradoxalmente, o único dispositivo democrático da Constituição de 1937. O art. 187 previa um plebiscito nacional que submeteria toda a Carta ao crivo popular. O plebiscito ocorreria em data e na forma a ser regulada por um decreto do presidente da República. Vargas jamais o convocaria.

Pelo art. 178, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais foram todos dissolvidos. As eleições ao Parlamento nacional seriam marcadas pelo presidente da República depois de realizado o tal plebiscito que nunca houve.

Na prática, o art. 178 abolia toda e qualquer representação parlamentar existente no Brasil. O art. 180 arrematava a tarefa de outorgar ao presidente amplos poderes unilaterais, suspendendo todas as restrições previstas na própria Constituição:

> “Art 180 - Enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1937).

Em suma, duante a ditadura de Vargas, o Legislativo foi apenas uma figura retórica da Constituição de 1937.

Pelo art. 175 da Constituição, Vargas iniciava um novo mandato presidencial, sem duração pré-estabelecida:

> "Art 175 - O primeiro período presidencial começará na data desta Constituição. O atual Presidente da República tem renovado o seu mandato até a realização do plebiscito a que se refere o art. 187, terminando o período presidencial fixado no art. 80, se o resultado do plebiscito for favorável à Constituição" (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1937).

O arranjo institucional ditatorial permite uma explicação clara sobre o equilíbrio de Vargas no uso de restrições e incentivos. Grande parte das restrições foram devidamente constitucionalizadas, prescindindo de alterações posteriores. O uso indiscriminado da violência para sufocar qualquer tipo de oposição estava pronto para operar.

A Constituição, em seu preâmbulo, tentava se justificar como uma resposta a "fatores de desordem", à "extremação de conflitos ideológicos" e à "infiltração comunista" que exigia remédios "de caráter radical e permanente". Tal espírito sustentava os poderes dados pelo art 166 para que o presidente, em caso de ameaça interna ou externa, pudesse declarar em todo o território do país ou em qualquer de suas partes, o estado de emergência ou o estado de guerra[61].

O estado de emergência autorizava deter, desterrar, impor residência forçada, com privação da liberdade de ir e vir, censura da correspondência e de todas as comunicações orais e escritas, a suspensão da liberdade de reunião e a busca e apreensão indiscriminada em domicílio.

O salvo conduto para a atuação agressiva e impune dos organismos repressivos estava garantido pelo art. 170, que previamente anistiava os crimes

---

[61] Dizia parágrafo único do art. 166: "Para nenhum desses atos será necessária a autorização do Parlamento nacional, nem este poderá suspender o estado de emergência ou o estado de guerra declarado pelo Presidente da República". (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1937).

cometidos durante estado de emergência ou de guerra[62]. Durante estado de guerra, o presidente poderia inclusive indicar que partes da Constituição deixariam de vigorar (art. 171). Tais dispositivos forneceram ao presidente da República a maior amplitude de poderes jamais conferidos a um mandatário no Brasil. Sua comparação só é possível com o período militar de 1964 a 1985, e mesmo assim, de forma não institucionalizada[63].

Todo o trabalho sujo da ditadura ficava imediatamente autorizado e remetido à órbita dos aparelhos repressivos policiais e militares. Com a "polaca"[64], a repressão que já era prática corrente dos organismos do Estado entre 1934 e 1937, se tornaria um fato incontestavelmente legal e corriqueiro. Não mais se fazia necessário inovar, mas apenas gerir a repressão, eximindo o presidente de atos diretamente ligados ao assunto.

A variação percebida entre a segunda e a terceira presidência mostra que o problema repressivo era resolvido "no varejo", enquanto, a partir de 1937, eles

---

[62] Literalmente, dizia o art. 170: "dos atos praticados em virtude deles não poderão conhecer os Juízes e Tribunais" (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1937).

[63] Tanto que o regime militar foi tendo que produzir inovações institucionais periodicamente, na forma dos atos institucionais e dos "pacotes" inclusive de reforma política. Isso não significa que o grau de repressão durante os anos de 1964 a 1985 tenha sido menor do que de 1937 a 1945. Não o foi, por uma razão simples: boa parte da oposição a Vargas já estava presa em 1937. O que se quer dizer é que, no período militar, principalmente por obra dos setores defensores da volta à democracia e da manutenção do parlamento, os poderes do presidente não estavam institucionalizados de modo tão absoluto. Além disso, até Geisel, os presidentes exerciam o poder de forma consorciada com as forças armadas. Cf. GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. 417 pp. Também GASPARI, Elio. **A ditadura escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. 506 pp.

[64] A Constituição de 1937 foi apelidada de "polaca" por similaridades com a Constituição da Polônia, à época. Um estudo aprofundado sobre a mesma é o de SILVA, Paulo Sérgio da. **A Constituição brasileira de 10 de novembro de 1937**: um retrato com luz e sombra. São Paulo: Unesp, 2008.

passaram a ser solucionados “no atacado”. Antes, eles eram atos de exceção. A partir da instauração plena da ditadura, passam a ser a regra.

Garantido o funcionamento sem freios do aparato repressivo, o manuseio dos recursos institucionais à disposição do Estado poderiam ser mais livremente utilizados na distribuição de benefícios.

Na moldura institucional definida pela ditadura de 1937 a 1945, o presidente controlava três fontes de exercício de poderes unilaterais: o de editar decretos regulamentares, o de editar decretos-lei e o de, ao seu bel prazer, ser autorizado a emendar e mesmo suspender a Constituição.

A ruptura institucional, a abolição dos partidos e do poder Legislativo, a concentração absoluta de poderes unilaterais nas mãos do presidente, a instauração do Estado de emergência como rotina da vida política do país – e não como momento excepcional –, mais que uma nova presidência de Getúlio Vargas, caracterizam o início da construção de um novo regime político (“politics of reconstruction”).

A maneira como a ditadura se autointitulou - “Estado novo” -, assumindo um papel hitórico de contraste com a “República Velha”, não deixou de estar calcada em aspectos bastante objetivos e distintos de outros períodos. Mas tal não ocorreu de forma imediata com a autoproclamação do 10 de novembro de 1937, e sim após um longo caminho que seria traçado em oito anos de presidência e só seria encerrado a fórceps, em 1945.

Em suas segunda e quarta presidências, teve que negociar com o Congresso e cercar-se de uma coalizão parlamentar majoritária. Seus atos unilaterais estavam restritos aos decretos regulamentares. Suas inovações e mudanças incrementais de maior impacto dependiam de autorização legislativa prévia.

O que liga as quatro presidências são as grandes questões nacionais que demandavam do presidente respostas na forma de políticas nacionais em estreita

relação com os sistemas econômicos regionais e suas elites políticas. Forma elas: a questão da federação[65], a questão da representação e a questão da dominação.

Conforme Martins, essas três grandes questões remetiam aos seguintes desafios:

> i) "como assegurar a integração dos subsistemas [políticos e econômicos] regionais no sistema nacional, de forma a assegurar a conservação de diferentes estruturas de dominação", tais como o coronelismo e o mandonismo, "e, simultaneamente, garantir a unidade nacional"?;
>
> ii) "como organizar a representação política das elites [...] de forma a fazer com que o processo de diferenciação natural de seus interesses fosse resolvido no âmbito do universo das [próprias] elites e, simultaneamente, não pusesse em xeque a coalizão básica existente entre elas [...]"?;
>
> iii) "como estruturar a dominação [nas] cidades, em face da emergência de um proletariado em início de expansão e em face das novas formas de estratificação das 'camadas médias'"? (MARTINS, 1983, p. 686).

Eram desafios que exigiam respostas a serem dadas pelas decisões do presidente. Além de um bom desenho institucional, a efetividade das políticas dependia da montagem de um conjunto de arranjos políticos específicos, no caso de duas presidências, de forma direta, sem a presença do Congresso, e envolviam pelo menos três "territórios" distintos. O primeiro território era o das regiões agrícolas, o "campo", ou a "lavoura", como se autointitulavam os atores a eles relacionados. Era o território das oligarquias estaduais, com seus coronéis, e dos camponeses. O segundo era o território das cidades, com o comércio, a indústria, o setor de serviços, tendo como atores os empresários, a burocracia estatal, os profissionais técnicos, os profissionais ditos "liberais", os trabalhadores regulares (operários, ferroviários, estivadores) e a população que vivia da informalidade (migrantes, ambulantes, trabalhadores temporários e domésticos).

---

[65] Mesmo em períodos sem federalismo, quando os estados eram governados por interventores, havia uma agenda federativa do Estado brasileiro como parte da agenda nacional.

Mesmo em períodos ditatoriais, Vargas não tinha como basear sua dominação "apenas" em manipulação e no uso da violência, embora o fizesse de forma ostensiva. Precisava também de liderança, conciliação e carisma. Suas interventorias, as Forças Armadas e seus inúmeros organismos estatais eram instrumentos não apenas de controle e repressão, mas de políticas.

Mesmo na ditadura de Vargas, apelidada de "Estado Novo", havia

> "um conjunto de aparelhos e instituições e práticas específicas: ideológicas (o DIP e os DEIPs, por exemplo), econômicas (o CNPIC, a CME ou a CPE, por exemplo) e também políticas. As circunstâncias do Estado Novo, visto dessa perspectiva, ressaltam na verdade a organização de um novo sistema político (centralizado, hierarquizado e burocratizado), e não simplesmente o regime arbitrário do "ditador", como os paulistas se referiam ao chefe político nacional" (CODATO, 2005, 5-6).

Esses organismos promoviam a integração dos subsistemas políticos e econômicos regionais ao sistema nacional, mediante dois processos paralelos e simultâneos: "através da centralização de funções e decisões administrativas no aparelho central do Estado e da concentração do poder político na Presidência da República". (CODATO, 2005, p. 6).

Getúlio Vargas retorna ao poder, eleito em 1950, para exercer sua última presidência. O quadro político-institucional tem sido tradicionalmente considerado como já apresentando as características de presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1985). Além do PSD, PTB e da UDN, havia uma multiplicidade de partidos mais fortemente enraizados em alguns estados (como o Partido Social Progressista, de Adhemar de Barros, e o PR de Artur Bernardes, entre vários outros). PSD e PTB, juntos, formavam ampla maioria (82%), mas com um grau de disciplina que oscilava bastante em função das agendas de políticas públicas e dos acordos que envolviam interesses regionais. Vargas tinha, sob sua liderança, partidos com visões contraditórias e projetos políticos que rivalizavam não apenas nas disputas eleitorais, mas nas estratégias de coesão social e de desenvolvimento econômico.

Com a Constituição de 1946, seus poderes unitários eram extraordinariamente menores que os de sua terceira presidência. Basicamente,

restavam-lhe os decretos de regulamentação. Sua agenda era, porém, bem mais ambiciosa do que seus poderes restritos permitiam que fosse realizado por conta própria. Ele compensa a situação usando a tribuna e enviando inúmeros projetos ao Congresso.

Vargas é o primeiro presidente a se utilizar da estratégia de ir a público como forma de pressionar o Congresso por mudanças e forçar o sistema político ao limite de suas possibilidades[66]. Ele já o havia feito em sua segunda presidência, mas com a pauta do medo ao comunismo. Dessa vez, o fazia com uma pauta nacionalista de desenvolvimento, com traços de um anti-imperialismo que trazia à lembrança o mesma estratagema de que lançou mão na segunda guerra – dar acenos ao campo inimigo para chamar a atenção dos aliados mais tradicionais.

O campo adversário também sabia fazer o mesmo. Tinha recursos financeiros, inclusive com apoio externo, e o apoio da maioria dos meios de comunicação, além de uma tática agressiva e intimidatória de ação congressual. Utilizava de forma bastante competente os meios jurídicos, tinha inserção no Poder Judiciário e fortes relações com setores militares. Mesmo com menor projeção nacional, com suas figuras de maior expressão (como Carlos Lacerda) com forças muito concentradas em alguns estados, a oposição ainda assim era uma grande ameaça.

Vargas, como demonstra o gráfico de sua governança presidencial, fez dois movimentos, em uma estratégia pensada em dois momentos. Usou ao máximo que pôde seus recursos institucionais para distribuir incentivos, possivelmente imaginando, com isso, conseguir apoio popular suficiente para apoiar sua agenda de reformas mais profundas. Essa agenda se orientava por uma expansão do setor público, robustecendo ou criando novos campos de atuação da administração

---

[66] KERNELL. Samuel. **Going public**: new strategies of presidential leadership. Washington, DC: CQ-Roll Call Group Books, 1997. 236 p.

pública. Vargas pretendia aumentar seu território público para melhor poder agir com poderes unilaterais e mais facilmente induzir uma agenda regulatória.

O desfecho trágico de sua presidência pode ser lido por muitos como uma prova de que seus planos não deram certo. Mas também se pode dizer que a crise que o levou ao suicídio se devia ao fato de que a oposição percebia que a agenda que se vinha desenvolvendo tinha fôlego suficiente para ganhar novas eleições e se prolongar durante muito mais tempo. Do contrário, por que o golpe?

Ambas as conjecturas são possíveis. Com as impressões digitais das soessões presidenciais, buscaremos as evidências sobre qual delas é mais consistente de ser levada em conta.

6.3 As decisões do presidente: impressões digitais de Getúlio Vargas

6.3.1 Getúlio Vargas enquadrado por suas decisões

6.3.1.1. Uma visão geral das quatro presidências de Getúlio Vargas

A estilização de padrões de governança das presidenciais de Getúlio Vargas estampa, em sua representação gráfica, as variações ocorridas ao longo de quase duas décadas.

Os quadros revelam dois aspectos bastante significativos. Primeiro, há um contraste nítido com o padrão de governança da Presidência Campos Salles, o que faz sentido por conta da grande diferença no perfil político de ambos os governos. Em segundo lugar, há variações em alguns momentos sutis, em outros, mais bruscas, entre os padrões de governança das quatro presidência de Vargas.

Os gráficos 14 a 18 cartografam o conjunto da obra presidencial varguista:

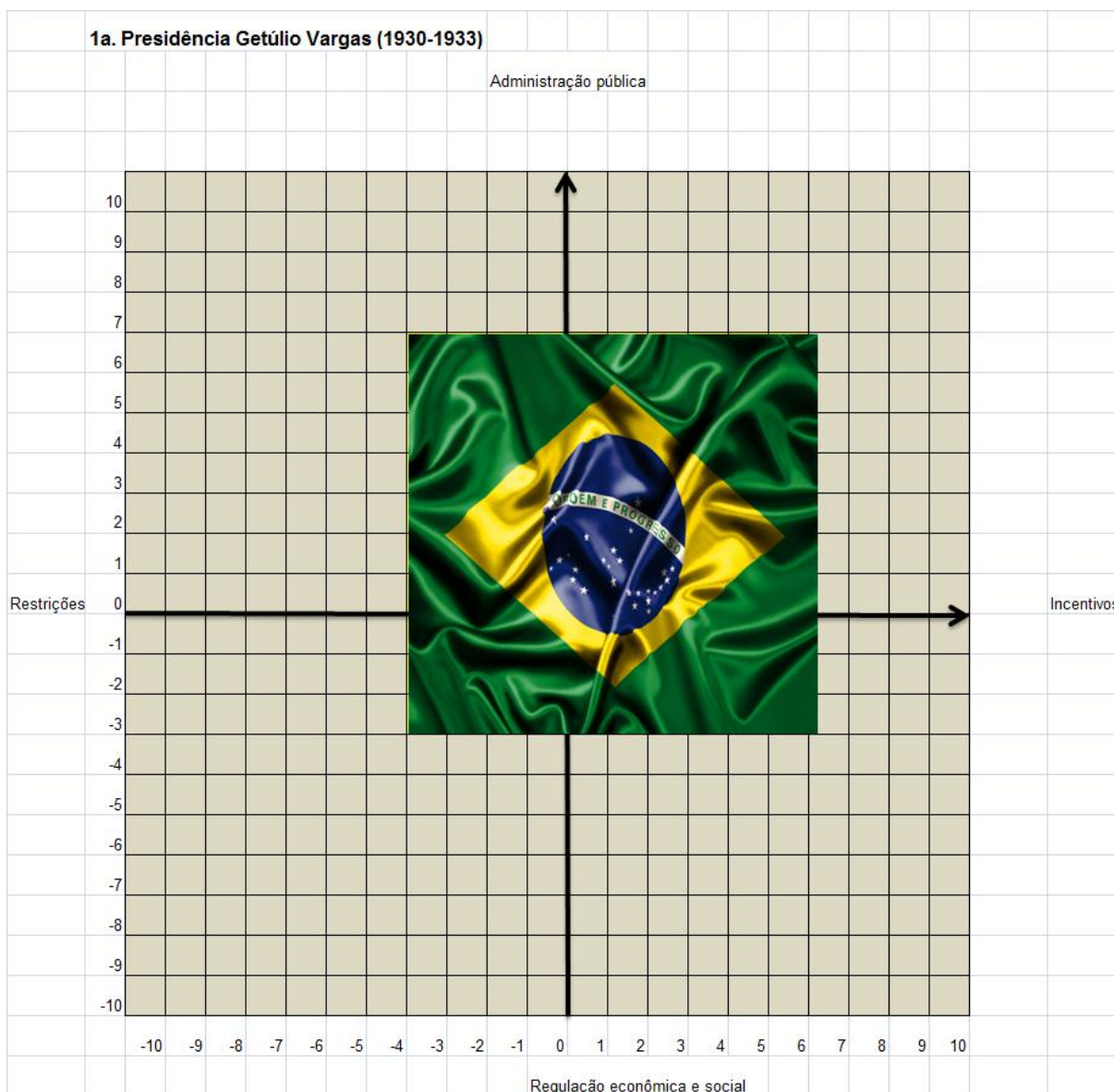
Gráfico 14 - Governança presidencial da 1ª. Presidência de Getúlio Vargas (1930-1933)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

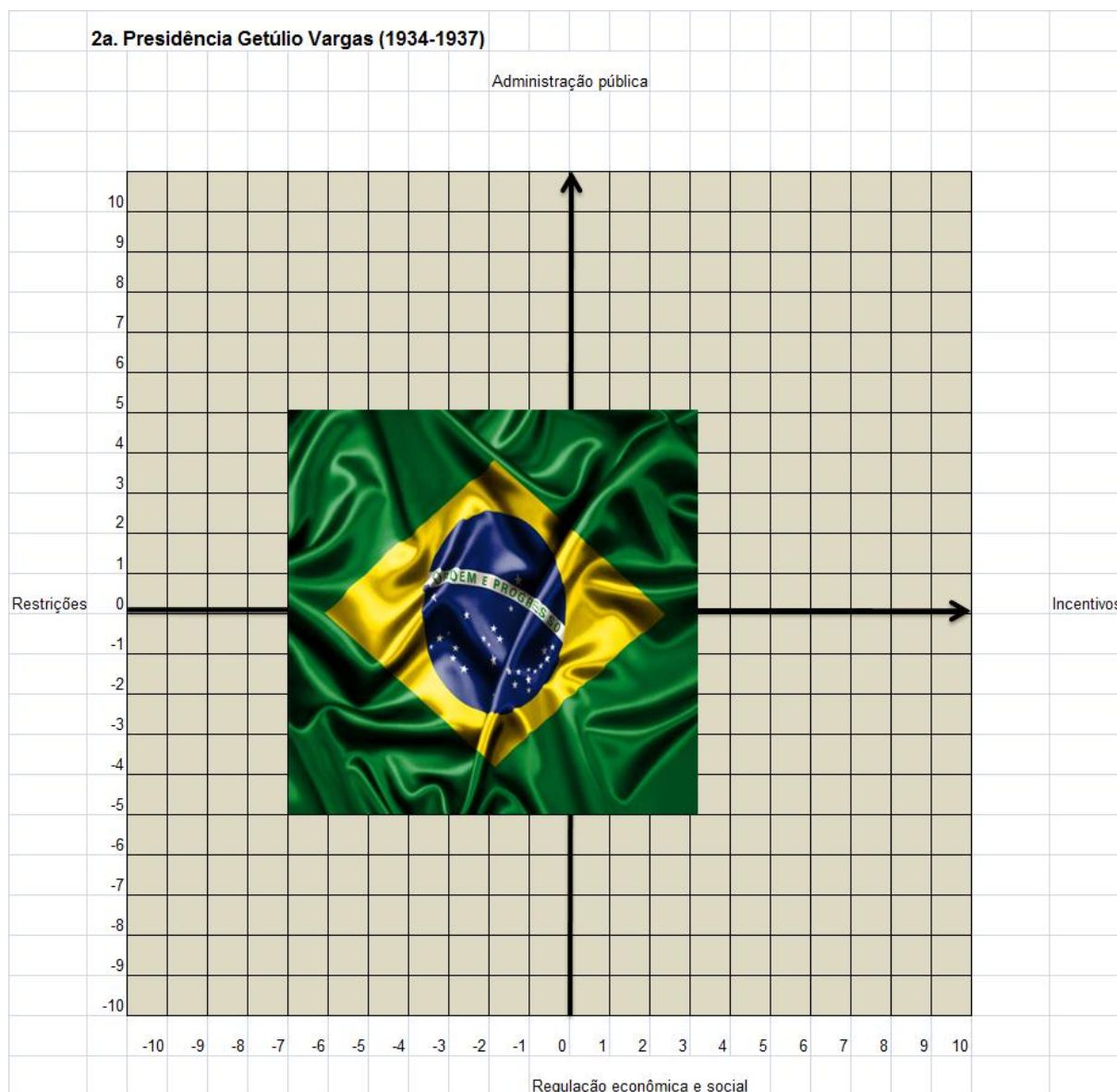
Gráfico 15 - Governança presidencial da 2ª. Presidência de Getúlio Vargas (1934-1937)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

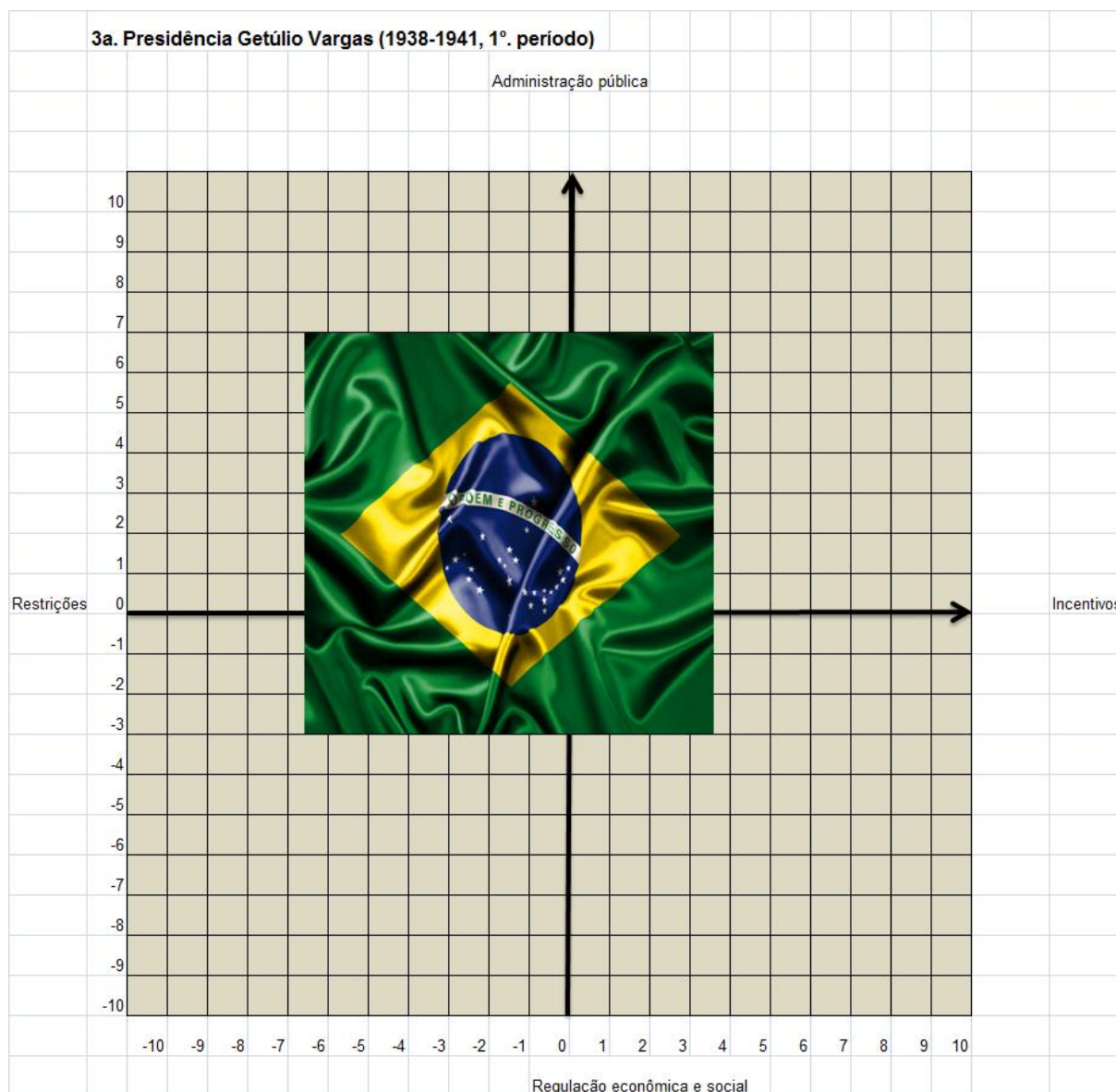
Gráfico 16 - Governança presidencial da 3ª. Presidência de Getúlio Vargas (1938-1941, 1º. período)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

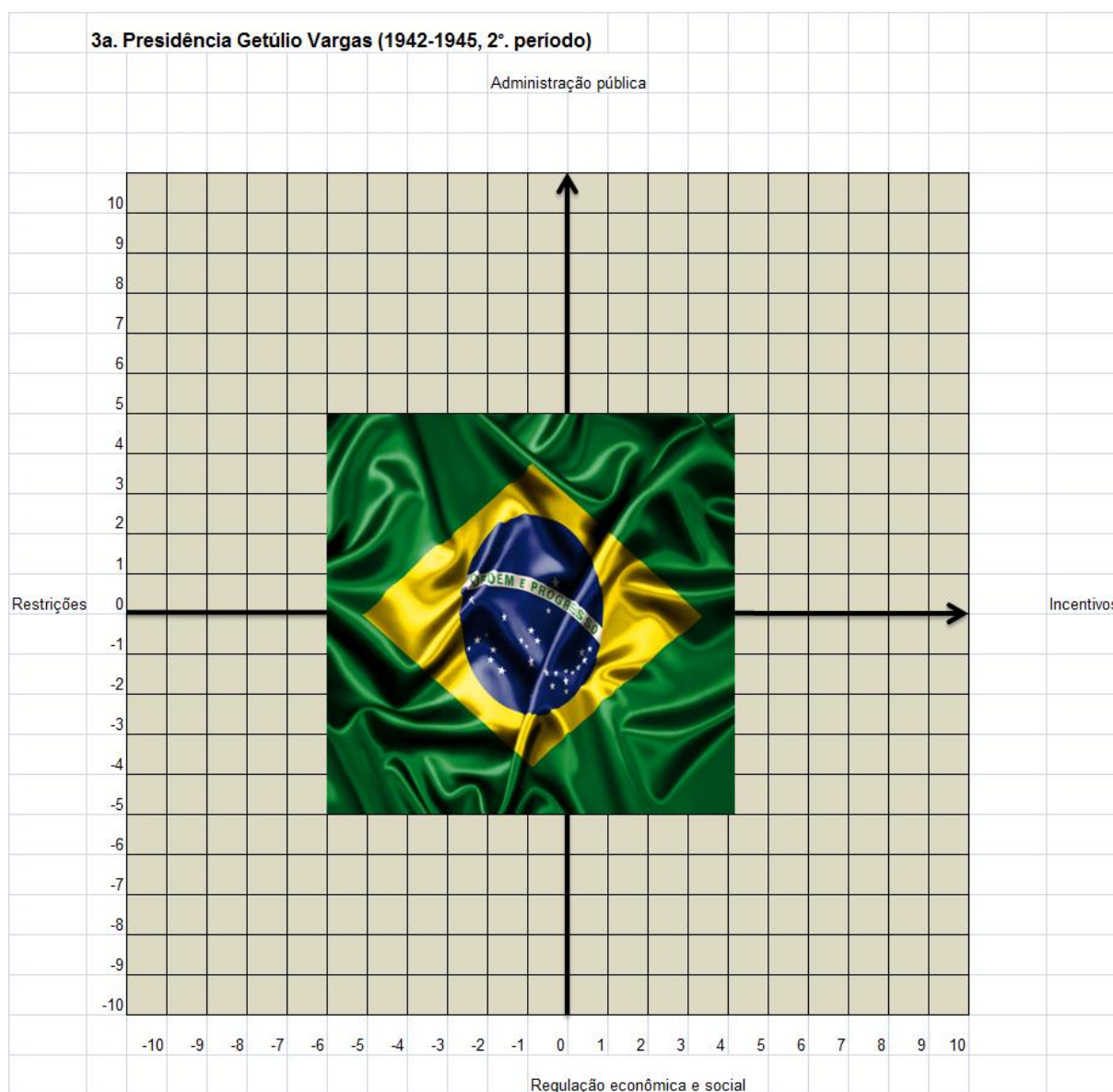
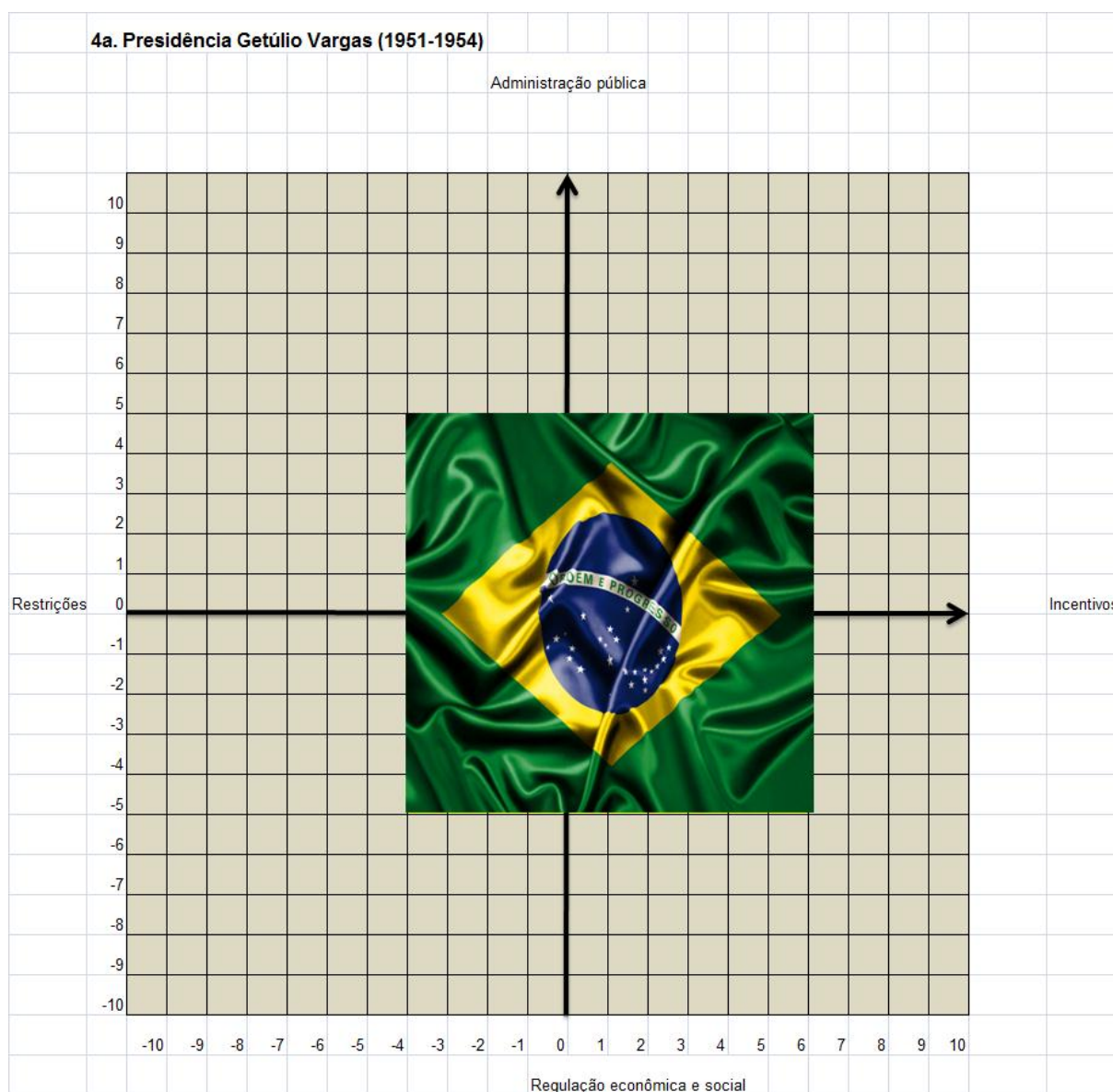
Gráfico 17 - Governança presidencial da 3ª. Presidência de Getúlio Vargas (1942-1945, 2º. período)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Gráfico 18 - Governança presidencial da 4ª. Presidência de Getúlio Vargas (1951-1954)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Percebe-se uma clara distinção entre o padrão presidencial de governança de Getúlio Vargas em relação àquele de Campos Salles. Em linhas gerais, o campo da administração pública cresce significativamente até o início do período de guerra, quando a regulação privada passa a ter uma maior presença, o que iria permanecer até sua última presidência.

Quanto à distribuição de incentivos e restrições, o padrão varguista é, em geral, menos restritivo que o de Campos Salles, combinando uma maior proporção de incentivos mesmo no período de restrições econômicas impostas pela crise de 1929 – e que muito afetaram sua primeira presidência. As restrições aumentam durante sua segunda presidência, recrudescendo justamente no período que se abre a partir da "Intentona Comunista" (1935) e ao longo de todo o período ditatorial[67]. Em sua última presidência, Vargas retoma o padrão iniciado com a insurreição de 1930, mas abandonado com sua inflexão ditatorial. De todo modo, ocorrem variações em zigue-zague no padrão de governança presidencial. Significa dizer que tal padrão foi bastante afetado pelas variações na configuração político-institucional do Estado, especificamente no que se refere aos poderes unilaterais do presidente.

Por sua vez, as alterações dos poderes presidenciais foram significativamente abaladas pelas conjunturas críticas experimentadas por Vargas. Ele comandou o Brasil em plena crise econômica dos anos 1930, enfrentando os piores reflexos da crise de 1929. Venceu a oposição paulista, que pegou em armas na insurreição frustrada que se tornaria conhecida como "Revolução Constitucionalista", em 1932. Foi pressionado pelo movimento tenentista e fustigado pela movimentação do Partido Comunista Brasileiro, do Partido Integralista e do

---

[67] "Intentona Comunista" foi o nome oficial dado à eclosão de movimentos armados liderados por pessoas ligadas ao Partido Comunista do Brasil, embora não por ordem de seu comitê central. A repressão ao movimento levou à prisão de várias pessoas, a maioria delas sem qualquer relação com os episódios e até sem relação alguma com o PCB.

sindicalismo autônomo, em um cenário envolto em uma atmosfera de radicalização das posições políticas e dos métodos de luta social. Atravessou a II Guerra, do início ao fim, e patrocinou a participação do Brasil no conflito.

Tendo chegado ao poder com fama de conciliador, trazido de sua postura na política gaúcha, Vargas percebeu no Governo Federal que, diante de problemas que se avolumavam e exigiam medidas rápidas e enérgicas, promover mudanças era uma boa forma de ampliar e fortalecer os poderes presidenciais. São os detalhes dessas mudanças, em cada período, que serão apresentados a seguir, com o intuito de elucidar que aspectos mais influenciaram as variações e permanências nos padrões de governança das quatro presidências de Getúlio Vargas.

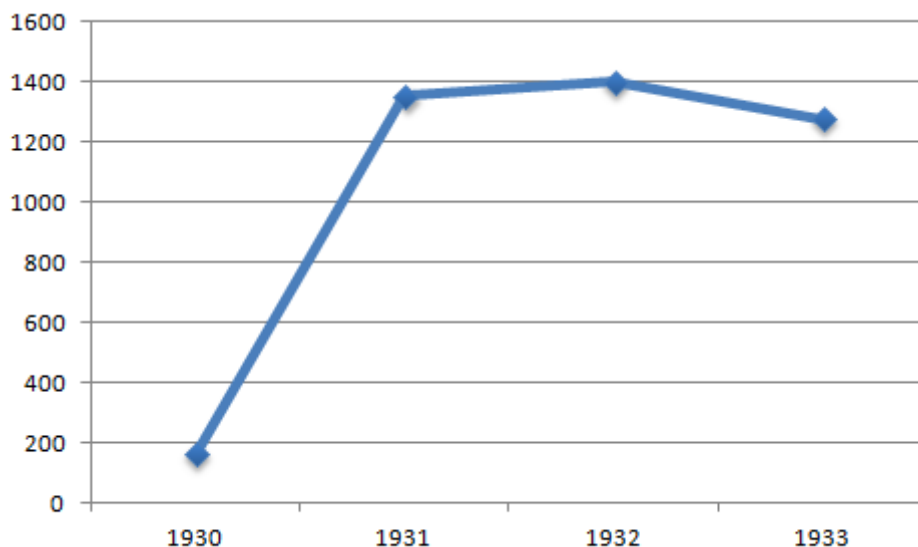
Em sua primeira presidência, Vargas impõe um ritmo forte à produção unilateral de normas. À exceção de 1930, quando assume a chefia do governo já nos últimos dois meses daquele ano, irá produzir uma média de cerca de 1.048 decretos por ano, 4.194 decretos no total:

Tabela 16 - Produção normativa do Executivo na 1ª. presidência Getúlio Vargas (1930-1933)

Normas	**1930**	**1931**	**1932**	**1933**	**Total**
Executivo	163	1354	1400	1277	4194

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

A trajetória apresenta-se constante, com uma leve oscilação ao final, conforme o gráfico:

Gráfico 19 - Produção normativa do Executivo na 1ª. presidência Getúlio Vargas (1930-1933)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

A produção normativa do Executivo da 2a. Presidência Getúlio Vargas (1934-1937) cai para menos de 900 atos por ano (média de 875,25), sendo particularmente mais alta em 1934. Antes da promulgação da constituição, em julho de 1934, Vargas ainda mantinha poderes unilaterais mais amplos.

Tabela 17 - Produção normativa do Executivo e do Legislativo durante a 2a. Presidência Getúlio Vargas (1934-1937)

Origem	1934	1935	1936	1937	Total
Executivo	1373	573	772	783	3501
Legislativo	13	162	208	222	605

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Obs: Incuem-se entre os atos de 1937 somente os editados antes do golpe de Estado de 10/11/1937. Os decretados a partir desta data foram somados a 1938

Mesmo com a entrada em cena do Legislativo, a partir de 1934, é visível a predominância absoluta do Executivo na produção normativa, com mais de mais de 85% do total:

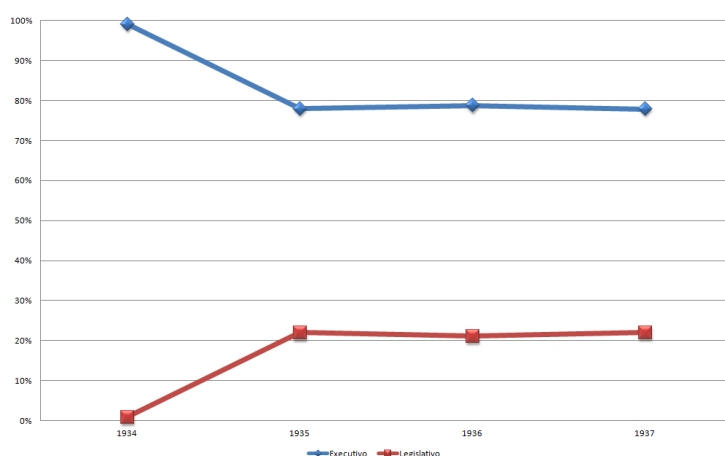
Tabela 18: Produção normativa durante a 2a. Presidência Getúlio Vargas (1934-1937)

Origem	1934	1935	1936	1937	%
Executivo	99%	78%	79%	78%	85,27%
Legislativo	1%	22%	21%	22%	14,73%

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Obs: Incuem-se entre os atos de 1937 somente os editados antes do golpe de Estado de 10/11/1937. Os decretados a partir desta data foram somados a 1938

A comparação mostra uma estabilização dos padrões de produção normativa de origem do Executivo e do Legislativo, a partir de 1935:

Gráfico 20: Produção normativa durante a 2a. Presidência Getúlio Vargas (1934-1937) (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao
Obs: Incuem-se entre os atos de 1937 somente os editados antes do golpe de Estado de 10/11/1937. Os decretados a partir desta data foram somados a 1938

A situação ganha uma outra dimensão após o golpe de Estado 10/11/1937. A produção legislativa desaparece e a quantidade de atos normativos unilaterais do Executivo mais que triplica em relação à presidência anterior (1934-1937) e praticamente dobra em relação até mesmo à primeira presidência. A média anual de atos normativos supera a marca de 2.600 e totaliza 10.409 atos só na primeira fase da ditadura de Vargas:

Tabela 19 - Produção normativa durante a 3a. Presidência Getúlio Vargas (1938-1941)

Origem	1938	1939	1940	1941	Total
Executivo	2459	2482	2554	2914	10409

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Obs: Os atos a partir do golpe de Estado 10/11/1937 foram somados a 1938

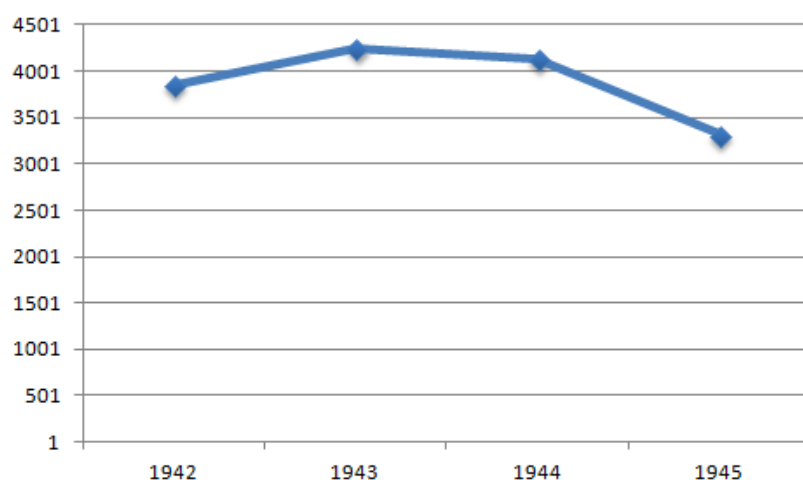
A trajetória se estabiliza a partir de 1941

Na segunda fase (1942-1945), que marca o comportamento do Executivo após a entrada na II Guerra Mundial, a tendência se intensifica, apenas revertendo-se de forma mais clara no último ano (1945). O presidente chegou a publicar 15.555 atos nessa segunda fase da terceira presidência, uma média de quase 3.900 atos por ano.

Tabela 20 - Produção normativa durante a 3a. Presidência Getúlio Vargas (2ª. fase, 1942-1945)

Origem	1942	1943	1944	1945	Total
Executivo	3852	4251	4135	3317	15555

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao
Obs: Os atos a partir do golpe de Estado 10/11/1937 foram somados a 1938

Gráfico 21 - Produção normativa da 3a. Presidência Getúlio Vargas (2ª. fase, 1942-1945)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Em sua última presidência, Vargas já não poderia mais repetir o mesmo volume de sua produção normativa unilateral durante o período de ditadura. A presidência já não era mais a mesma, com os mesmos poderes. No entanto, a presidência tampouco era o que foi de 1934 a 1937. Havia estendido seu "território" sobre amplas áreas de políticas e criado um grande número de organismos estatais que demandavam ordens e orientações, na forma de decisões presidenciais.

O último presidente Vargas produz quase 2.500 atos a mais do que o primeiro Vargas, que em 1930 tinha muito mais poder de decisão unilateral. Sua média de atos normativos por ano chega a mais de 1.700, superando com folga os 1.048 decretos de 1930 a 1933.

Tabela 21 - Produção normativa durante a 4a. Presidência Getúlio Vargas (1942-1945)

Origem	1951	1952	1953	1954	Total
Executivo	1104	1686	2853	1226	6869
Legislativo	221	301	356	148	1026

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Embora não mais pudesse legislar, pois não contava nem com decretos-lei e nem com nada similar ao que hoje são as medidas provisórias, sua produção normativa sempre se manteve muito superior à legislativa, em proporções até maiores que as de sua segunda presidência:

Tabela 22 - Produção normativa durante a 4a. Presidência Getúlio Vargas

Origem	**1951**	**1952**	**1953**	**1954**
Executivo	83%	85%	89%	89%
Legislativo	17%	15%	11%	11%

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Em média, a quarta presidência de Getúlio Vargas imprimiu à sua produção unilateral um volume de 87% dos atos normativos, contra 13% do Legislativo:

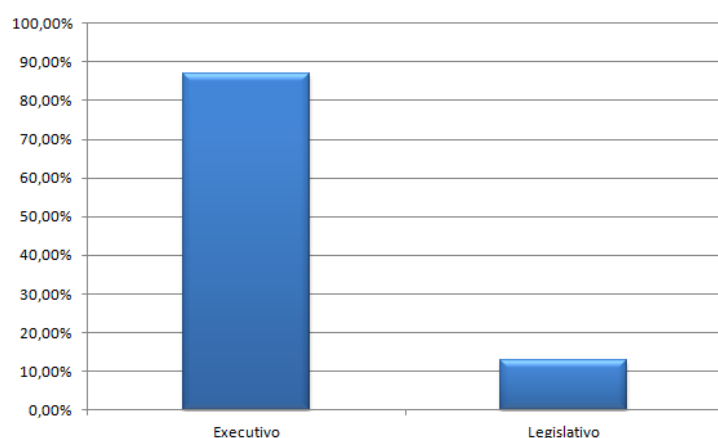
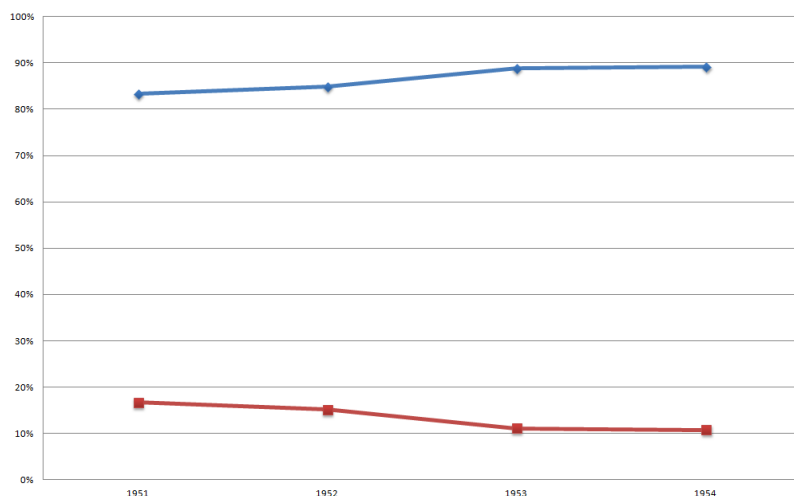
Gráfico 22 - Produção normativa do Executivo e do Legislativo durante a 4a. Presidência Getúlio Vargas (1942-1945)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Gráfico 23 - Produção normativa do Executivo da 4ª. presidência Getúlio Vargas (1938-1941) (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Mesmo com poderes unilaterais de menor amplitude, a produção unilateral se avoluma. A presidência havia incorporado a suas funções uma série de políticas e organismos que já não mais poderiam ser desativados. Os novos “territórios” criados para o exercício da atividade estatal eram agora um vasto campo a ser explorado por novas decisões.

Além disso, Vargas parecia haver se acostumado ao exercício do poder seguindo a máxima maquiavélica de que os grandes governantes são movidos por grandes projetos, capazes de produzir sucessivos feitos mantivessem os súditos permanentemente empolgados pela expectativa de sucesso[68].

Mais uma vez, ele tencionava o sistema político propondo soluções que reorganizavam grandes áreas da atividade estatal e requeriam, em consequência,

---

[68] MACHIAVELLI, Niccolo. **O príncipe**. São Paulo: Abril Cultural, 1973. 245 p. Coleção Os Pensadores, vol. 9.

um reforço dos poderes presidenciais. Poderes para tomar mais decisões unilateralmente; para agir mais rapidamente; para criar mais organismos autônomos, sob o comando presidencial, para alimentar um volume cada vez maior de incentivos ao desenvolvimento.

A agenda proposta por Vargas permaneceria em suspenso e seria levada adiante; em parte, por seus sucessores afiliados, Juscelino Kubitschek e João Goulart; de outra parte, mesmo por seus detratores, como os governos militares de 1964 a 1985. A figura de Vargas permaneceria como um espectro sobre todos os demais presidentes e pretendentes ao cargo[69].

Sua obra, justamente por ter se mantido incompleta, ainda encontra espaço na agenda política nacional para motivar coalizões em sua defesa, o que tem sido mais do que suficiente para estimular os planos de muitos novos presidentes[70].

---

[69] Singer lembra do episódio em que “Brizola teria levado o metalúrgico Lula ao túmulo de Getúlio Vargas em São Borja (RS) Lá chegando, o gaúcho pôs-se a conversar com o ex-presidente. Depois de algumas palavras introdutórias, apresentou o líder do PT ao homem que liderou a Revolução de 1930: ‘Doutor Getúlio, este é o Lula’”. Para Singer, “o lulismo retoma a combinação de autoridade e proteção aos pobres que Getúlio encarnou”. SINGER, André. O lulismo posto à prova em 2010. **Folha de São Paulo**. São Paulo, domingo, 19 de setembro de 2010.

[70] Em termos da agenda de desenvolvimento, o realinhamento programático do PT, transformando-o de crítico do nacional-desenvolvimentismo a ultradesenvolvimentista, está analisado por CERQUEIRA, Kleber Chagas. **As propostas de política econômica do PT entre 1989 e 2006**: um exame sob o referencial teórico das Coalizões de Defesa. Brasília: Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, 19 de março de 2010. Dissertação de mestrado.

6.3.1.2. Governança das funções de Estado: a primeira presidência de Vargas (1930-1933)

O quadro atualmente é corriqueiro, pois o Executivo produz normas em uma profusão bastante maior que o Legislativo. Em comparações históricas de longo prazo, revela-se um dado importante. Nas presidências democráticas de Vargas, por exemplo, já não se vê reviravoltas como as do final da presidência Campos Salles, quando a produção normativa do legislativo chegou a superar a do Executivo. Revela-se uma tendência de longo prazo do Estado brasileiro, na qual a produção legislativa cresceu em escala aritmética, enquanto a do Executivo o fez em escala geométrica.

A representação gráfica das presidências de Getúlio Vargas seguiu a mesma metodologia utilizada para Campos Salles:

- Separou-se a produção de atos presidenciais unilaterais;

- Os atos unilaterais foram em seguida classificados conforme sua função (administração pública ou regulação privada);

- Na sequência, procedeu-se à classificação das políticas, conforme as grandes áreas: econômicas, sociais e de organização do Estado e do serviço público;

- Uma terceira classificação detalhou as grandes áreas das políticas em subsistemas, como as políticas econômicas fiscal, monetária, de comércio exterior, agrícola, industrial, comercial; as sociais de educação, saúde, assistência social; as de organização do Estado como a defesa e repressão e normas de gestão administrativa, entre outras;

- Finalmente, foram identificadas as inovações institucionais e as mudanças incrementais, separando-as dos atos de gestão, de coordenação e de relações internacionais.

A atividade presidencial unilateral, calculada na proporção entre administração pública e regulação privada, compôs as representações gráficas do eixo “y” das presidências assinaladas, seguindo a proposta teórica de considerar uma dimensão das políticas enquanto “território” (“policy as terrain”), conforme Hacker e Pearson (2011). O eixo “x” corresponde às políticas enquanto prêmio (“policy as prize”), na mesma linha proposta pelos dois autores citados (HACKER e PEARSON, 2011), acrescentando um quadrante de restrições e punições.

O eixo “y”, conforme explicado, mostra onde o Estado age e quanto ele age nesse eixo. O eixo “x” indica a direção para onde aponta. É para onde o presidente quer mover o interesse da sociedade com o uso de recursos institucionais do Estado. O eixo “y” registra onde a autoridade do Estado tem sido aplicada, direta (por meio da administração pública) ou indiretamente (por meio da regulação privada). O eixo “x” consigna as regras empregadas no uso dessa autoridade (incentivos e restrições/punições).

A tabela 23 mostra o quantitativo dos atos do presidente Getúlio Vargas na função administração pública, de 1930 a 1933:

Tabela 23: Atos do presidente Getúlio Vargas na função administração pública (1930-1933)

Políticas	**1930**	**1931**	**1932**	**1933**
Econômica	11	198	129	199
Organização do Estado e do serviço público	104	604	622	484
Social	6	55	32	37
Total	121	857	783	720

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Obs: os atos orçamentários, para todas as presidências, foram excluídos da contagem dos decretos da política de organização do Estado e do serviço público.

A tabela 24 mostra o quantitativo dos atos do presidente Getúlio Vargas na função de regulação privada, de 1930 a 1933:

Tabela 24 - Atos do presidente Getúlio Vargas na função regulação

Políticas	1930	1931	1932	1933
Econômica	7	151	230	227
Social	12	73	101	124
Total	19	224	331	351

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

A variação dos percentuais, ao longo dos anos, e a proporção de atos de cada política, por função, é dada pela tabela 25. Há uma clara dominância dos atos de organização do Estado e do serviço público, mas com um declínio motivado por um incremento dos atos de política econômica. A única faixa que se mantém estável é a das políticas sociais, variando pouco e permanecendo em patamares mínimos:

Tabela 25 - Atos do presidente Getúlio Vargas na função administração pública (1930-1933) (%)

Políticas	1930	1931	1932	1933
Econômica	9%	23%	16%	28%
Organização do Estado e do serviço público	86%	70%	79%	67%
Social	5%	6%	4%	5%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Obs: Os atos orçamentários, para todas as presidências, foram excluídos da contagem dos decretos da política de organização do Estado e do serviço público.

Na função regulatória, as decisões presidenciais apresentam um resultado atípico em 1930, decorrente tanto do fato dos dados serem relativos apenas aos dois últimos meses do ano quanto em razão de se ter uma grande incidência de decretos que buscavam estabilizar a situação social logo após a tomada do poder

pelos insurgentes[71]. Salvo esse ano, nos demais, predominam as decisões atinentes à regulação econômica.

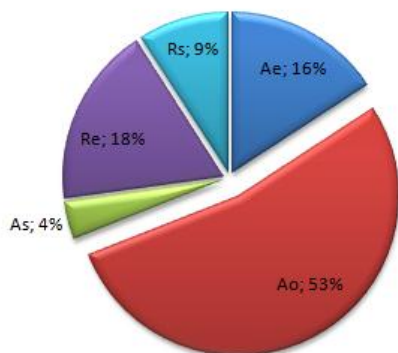
Tabela 26 - Atos do presidente Getúlio Vargas na função regulação (1930-1933) (%)

Políticas	**1930**	**1931**	**1932**	**1933**
Econômica	37%	67%	69%	65%
Social	63%	33%	31%	35%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Tomadas por sua participação individual no conjunto das decisões, as políticas de cada função apresentam-se conforme o gráfico 24. Na função administração pública, os decretos de organização do Estado e do serviço público respondem por mais da metade de todos os atos (53%). Os de administração econômica chegam a 16% de todo o conjunto de atos praticados. A política social tem a menor presença dentre todas (4%). A regulação econômica chega a 18%, enquanto a regulação social, a 9%.

[71] É o caso dos atos que concediam anistia e regulavam a situação dos que haviam se oposto à derrubada do antigo regime.

Gráfico 24 - Atos presidenciais de Getúlio Vargas por funções estatais e políticas (1930-1933) (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Além do fato de, rotineiramente, se exigir um grande esforço dos presidentes para garantir o funcionamento da maquinaria do Estado, em situações como a de um governo de reconstrução os presidentes se lançam ao desafio de reorganizar o Estado e reorientar o serviço público, redirecionando suas políticas para cumprirem uma nova agenda. Qualquer guinada no campo econômico ou social implica em tarefas a serem realizadas em larga escala pelos organismos estatais, principalmente aqueles que tenham sido criados para as novas agendas. Implica também em formar uma nova burocracia, aproveitando-se ou não de uma burocracia anterior, dotando-a de novas regras e instrumentos de ação.

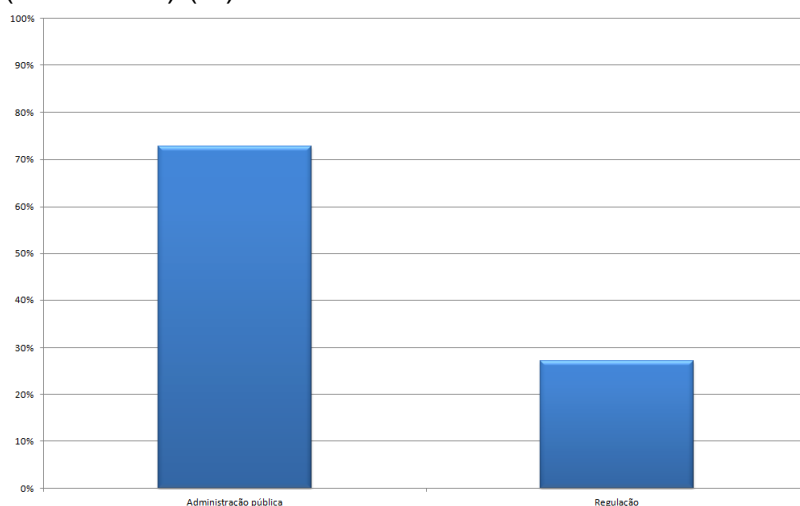
Por fim, a tabela 27 consolida os dados por função de Estado que definiram o enquadramento da primeira presidência de Getúlio Vargas no eixo "y". A atividade presidencial começa fortemente concentrada na adminsitração pública, em 1931, enquanto a atividade regulatória aos poucos vai ganhando espaço na governança presidencial. O ano de 1933 fecha com cerca de 2/3 do tempo do presidente dedicado à função administração e 1/3 à função regulatória.

Tabela 27 -Atos do presidente Getúlio Vargas por funções de Estado (%)

Funções	**1930**	**1931**	**1932**	**1933**
Administração pública	86%	79%	70%	67%
Regulação	14%	21%	30%	33%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Em seu conjunto, a primeira presidência exibe 73% de decisões relacionadas à administração pública e apenas 27% à regulação, proporções que foram transpostas para o gráfico do padrão de governança presidencial.

Gráfico 25 - Atos do presidente Getúlio Vargas por funções de Estado (1930-1933) (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

6.3.1.3. Governança das funções de Estado: a segunda presidência Vargas (1934-1937)

Eleito em julho de 1934, Vargas inicia sua segunda presidência. Dessa vez, uma presidência "constitucional", pois havia sido eleito pela constituinte e passado a governar com uma constituição, com um congresso e com a limitação de seus poderes unilaterais. Seus decretos, doravante, seriam apenas regulamentares. Suas iniciativas de alteração mais profunda dos marcos legais dependeriam agora de aprovação congressual.

O novo quadro político-institucional produziu um freio imediato à atividade unilateral do Executivo (tabelas 28 e 29).

Tabela 28 - Atos do presidente Getúlio Vargas na função administração pública (1934-1937)

Políticas	**1934**	**1935**	**1936**	**1937**
Econômica	200	91	120	118
Organização do Estado e do serviço público	526	159	176	190
Social	48	11	17	13
Total	774	261	313	321

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Obs: os atos a partir do golpe de 10/11/1937 foram consignados em 1938. Os atos orçamentários, para todas as presidências, foram excluídos da contagem dos decretos da política de organização do Estado e do serviço público.

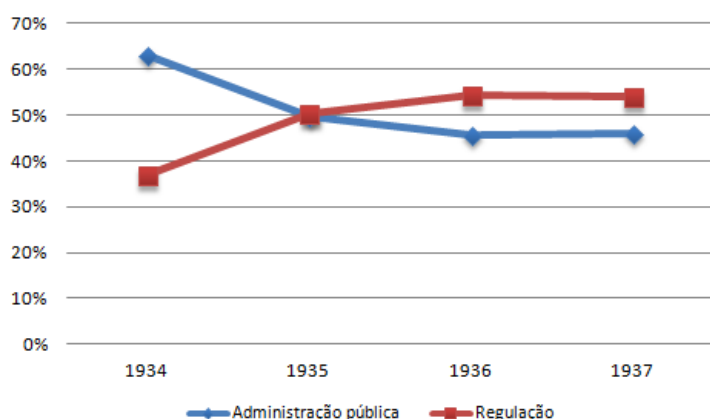
Tabela 29 - Atos do presidente Getúlio Vargas na função regulação (1934-1937)

Políticas	**1934**	**1935**	**1936**	**1937**
Econômica	324	202	161	244
Social	128	61	210	131
Total	452	263	371	375

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Obs: os atos a partir do golpe de 10/11/1937 foram consignados em 1938.

A constitucionalização das restrições ao presidente produz também um impacto na inversão da principal função de Estado exercida pelo presidente, que passa a ser a regulatória:

Gráfico 26 - Atos do presidente Getúlio Vargas por funções de Estado

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao
Obs: os atos a partir do golpe de 10/11/1937 foram consignados em 1938.

Na função administração pública, a atividade preponderante continua sendo a de organização do Estado e do serviço público, mas com um declínio percentual decorrente de um aumento da atividade presidencial no campo da administração econômica.

Tabela 30 - Atos do presidente Getúlio Vargas na função administração pública (1934-1937) (%)

Políticas	**1934**	**1935**	**1936**	**1937**
Econômica	26	35	38	37
Organização do Estado e do serviço público	68	61	56	59
Social	6	4	5	4

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao
Obs: os atos a partir do golpe de 10/11/1937 foram consignados em 1938.

Na função regulação, a predominância é da atividade presidencial sobre o campo econômico, mas com intensificação da regulação social. A atividade é especialmente intensa no ano de 1936, justamente após a repressão aos comunistas motivadas pelas rebeliões de Natal, Recife e Rio de Janeiro, no final de novembro de 1935[72]. Naquele ano, a regulação social se sobrepõe à econômica.

Tabela 31 - Atos do presidente Getúlio Vargas na função regulação (1934-1937) (%)

Políticas	**1934**	**1935**	**1936**	**1937**
Econômica	72%	77%	43%	65%
Social	28%	23%	57%	35%
Total	100%	100%	100%	100%

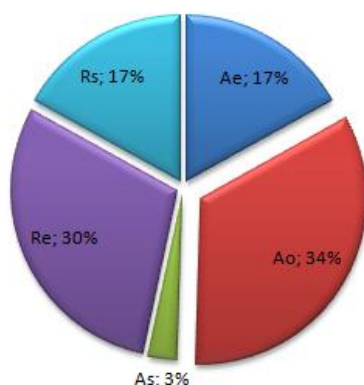
Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Obs: os atos a partir do golpe de 10/11/1937 foram consignados em 1938.

O comportamento individual de cada uma das políticas está exposto no gráfico 27, que apresenta uma configuração mais harmônica, com uma única exceção importante: a baixa atividade de administração pública da política social.

---

[72] As variações corroboram a tese defendida ao início dessa pesquisa de que resultados atípicos identificados na atividade presidencial representam um bom barômetro do quanto as presidências foram afetadas por crises e a elas responderam institucionalmente.

Gráfico 27: Atos do presidente Getúlio Vargas por função e área (1934-1937)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Obs: os atos a partir do golpe de 10/11/1937 foram consignados em 1938.

Ao: Atos da função administração pública de organização do Estado e do serviço público;
Ae: Atos da função administração pública econômica;
As: Atos da função administração pública social.
Re: atos da função regulatória sobre a atividade econômica;
Rs: atos da função regulatória sobre a atividade social.

Os dados compõem uma trajetória que caminhará para um maior equilíbrio da governança presidencial no exercício das funções administração pública e regulatória. A administração pública declina de 63% para 46%, enquanto a regulação se eleva de 37% para 54%, tornando-se a função dominante.

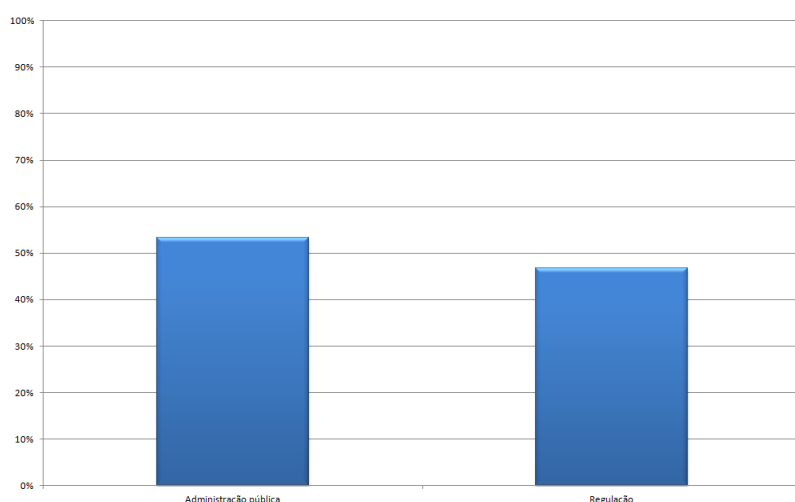
Tabela 32 - Atos do presidente Getúlio Vargas por função (%)

Funções	**1934**	**1935**	**1936**	**1937**
Administração pública	63%	50%	46%	46%
Regulação	37%	50%	54%	54%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Obs: os atos a partir do golpe de 10/11/1937 foram consignados em 1938.

O equilíbrio está representado no gráfico 28, que foi transposto para o eixo “y” do gráfico do padrão de governança presidencial da segunda presidência de Getúlio Vargas.

Gráfico 28 - Atos do presidente Getúlio Vargas por função (1934-1937)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

6.3.1.4. Governança das funções de Estado: a terceira presidência Vargas (1938-1941, 1º. período)

A instauração da ditadura de Getúlio Vargas, a partir da decretação (“outorga”, conforme o vocabulário jurídico) de uma nova Constituição, a 10 de novembro de 1937, reconfigura por completo o quadro político-institucional brasileiro. Começa uma nova presidência de Vargas, sua terceira[73].

O presidente retoma a prerrogativa de legislar por decreto, mediante a criação dos decretos-lei. O resultado é a retomada da atividade presidencial unilateral, de forma ainda mais intensa que de 1930 a 1933, conforme mostram as tabelas 32 e 33:

Tabela 32: Atos do presidente Getúlio Vargas na função administração pública

Atos de administração pública	**1938**	**1939**	**1940**	**1941**
Econômica	299	285	311	211
Organização do Estado e do serviço público	1409	1310	1238	1251
Social	44	43	65	81
Total	1752	1638	1614	1543

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Obs: os atos a partir do golpe de 10/11/1937 foram consignados em 1938. Os atos orçamentários, para todas as presidências, foram excluídos da contagem dos decretos da política de organização do Estado e do serviço público.

---

[73] Pelo art. 175 da Constituição, o então presidente iniciava um novo mandato presidencial, sem previsão exata de término do mandato, posto estar remetido genericamente a um plebiscito a ser convocado, o que nunca veio a ocorrer.

Tabela 33 - Atos do presidente Getúlio Vargas na função regulação

Atos de regulação	1938	1939	1940	1941
Econômica	325	499	592	993
Social	21	47	33	54
Total	346	546	625	1047

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Obs: os atos a partir do golpe de 10/11/1937 foram consignados em 1938.

Tal como em sua primeira presidência, no exercício da função de administração pública do Estado, Vargas tomou várias decisões atinentes à organização do Estado e do serviço público. Em patamares bastante elevados e similares aos de 1930 a 1933, tais atos chegaram a 80% de todas as decisões nessa função (tabela 34).

Fica evidente: Vargas estava reorganizando o governo por completo, mais uma vez. Estava reorientando sua máquina administrativa, suas regras e seus funcionários para atingir novos objetivos e desenvolver novas políticas. Ele havia criado um instrumento especificamente voltado para esse fim, o DASP, que se tornaria uma usina de produção e disseminação de regras para toda a administração pública nacional.

Tabela 34 - Atos da função administração pública

Atos da função administração pública	1938	1939	1940	1941
Econômica	17%	17%	19%	14%
Organização do Estado e do serviço público	80%	80%	77%	81%
Social	3%	3%	4%	5%

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Obs: os atos a partir do golpe de 10/11/1937 foram consignados em 1938. Os atos orçamentários, para todas as presidências, foram excluídos da contagem dos decretos da política de organização do Estado e do serviço público.

Na regulação privada, predominam os atos de regulação econômica:

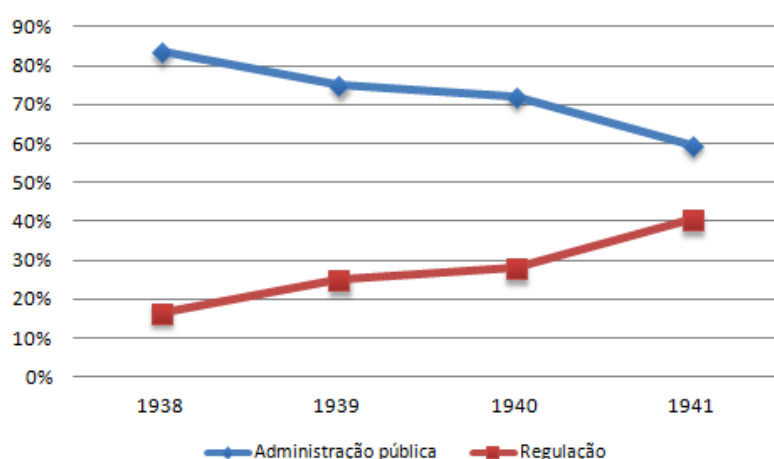
Tabela 35: Atos do presidente Getúlio Vargas na função regulação (%)

Atos de regulação	**1938**	**1939**	**1940**	**1941**
Econômica	94%	91%	95%	95%
Social	6%	9%	5%	5%

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Obs: os atos a partir do golpe de 10/11/1937 foram consignados em 1938.

As linhas de trajetória (gráfico 29) mostram uma tendência à convergência de ambas as funções.

Gráfico 29 - Atos do presidente Getúlio Vargas por funções de Estado (1938-1941)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Obs: Os atos do Estado Novo a partir de sua decretação (10/11/1937) foram somados a 1938.

Assim como ocorreu em sua primeira presidência, os processos iniciais e bastante intensos de expansão da atividade decisória na função de administração pública antecedem e organizam uma fase seguinte, na qual a estrutura do Estado se debruça sobre a regulação da atividade privada de modo mais forte. Ano a ano, a atividade regulatória ganha corpo e ocupa uma maior parcela da atenção presidencial:

Tabela 36: Recursos institucionais empregados pelo presidente Getúlio Vargas (1938-1941) (%)

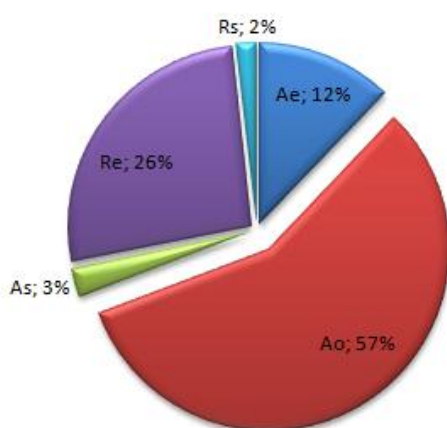
Recursos	**1938**	**1939**	**1940**	**1941**
Administração pública	84%	75%	72%	60%
Regulação	16%	25%	28%	40%

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Obs: Os atos do Estado Novo a partir de sua decretação (10/11/1937) foram somados a 1938.

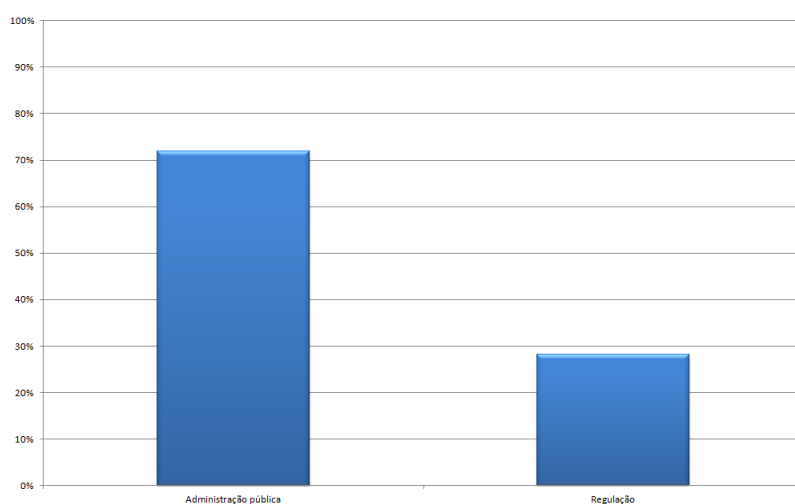
Ou seja, após orientar uma nova "embocadura" das funções estatais diretas, o objetivo que emerge é o de estabelecer direção e ritmo de atividades privadas estimuladas ou restringidas pela agenda de políticas governamentais.

Nesse primeiro período da ditadura varguista, a prioridade dos atos da função pública de organização do Estado e do serviço público predominam, com mais da metade das decisões tomadas, mas a regulação econômica se mostra bastante significativa (26%).

Gráfico 30 - Atos presidenciais de Getúlio Vargas por função estatal e área (1938-1941) (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Obs: Os atos do Estado Novo a partir de sua decretação (10/11/1937) foram somados a 1938.

Em que pese a trajetória, o exercício das funções estatais ainda compõe, em seu conjunto, um quadro com forte dominância da atuação pública direta sobre o padrão de governança estatal, com 72% de participação nas decisões presidenciais. Os dados, transpostos, compõem a representação gráfica do eixo "y" para esse período:

Gráfico 31 - Atos do presidente Getúlio Vargas por funções de Estado (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Obs: Os atos do Estado Novo a partir de sua decretação (10/11/1937) foram somados a 1938.

6.3.1.5. Governança das funções de Estado: a terceira presidência Vargas (1942-1945, 2º. período)

O período de 1942 a 1945 marca os quatro últimos anos da ditadura de Vargas e coincide com uma conjuntura marcada pela entrada do Brasil na II Guerra. Embora a presença brasileira no conflito tenha sido relativamente modesta, comparativamente à de outros países, a guerra trouxe inúmeras implicações para a economia e a sociedade brasileira. Uma delas foi a economia de guerra e a transformação da gestão da produção em assunto de segurança nacional. As restrições internacionais também influenciaram uma maior atenção ao mercado interno e à necessidade de substituição de importações, fatores importantes para o estímulo ao desenvolvimento industrial nacional.

As decisões presidenciais unilaterais mantêm-se em tendência crescente, mas é sobretudo a quantidade de atos regulatórios da economia a que mais se avoluma, conforme se vê pelas tabelas 37 e 38:

Tabela 37 - Atos do presidente Getúlio Vargas na função administração pública (1942-1945)

Atos de administração pública	**1942**	**1943**	**1944**	**1945**
Econômica	276	308	504	268
Organização do Estado e do serviço público	1286	1357	1287	1334
Social	99	79	106	112
Total	1661	1744	1897	1714

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao
Obs: Os atos orçamentários, para todas as presidências, foram excluídos da contagem dos decretos da política de organização do Estado e do serviço público.

Tabela 38 - Atos do presidente Getúlio Vargas na função regulação (1942-1945)

Políticas	**1942**	**1943**	**1944**	**1945**
Econômica	1783	2149	1913	1359
Social	61	60	32	46
Total	1844	2209	1945	1405

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao
Obs: Os atos orçamentários, para todas as presidências, foram excluídos da contagem dos decretos da política de organização do Estado e do serviço público.

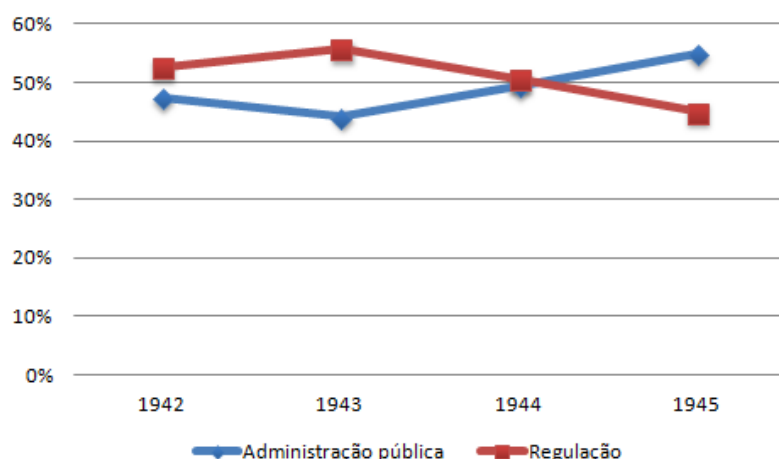
No exercício da função administração pública, Vargas mantém o padrão de dominância dos atos de organização do Estado e do serviço público, com uma parcela bem menor de atos de política econômica, embora com uma atividade particularmente mais intensa no ano de 1944. Mantém-se também o padrão de baixa atividade na política social, sem qualquer oscilação atípica.

Tabela 39 - Atos do presidente Getúlio Vargas na função administração pública (1942-1945) (%)

Políticas	**1942**	**1943**	**1944**	**1945**
Econômica	17%	18%	27%	16%
Organização do Estado e do serviço público	77%	78%	68%	78%
Social	6%	5%	6%	7%

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao
Obs: Os atos orçamentários, para todas as presidências, foram excluídos da contagem dos decretos da política de organização do Estado e do serviço público.

No campo regulatório, as decisões de ordem econômica são amplamente majoritárias sobre as de ordem social, em níveis bem superiores que em outros momentos. Em primeiro lugar, ocorreu de a guerra ter determinado um grande esforço de mobilização econômica. Não a toa, esse esforço se traduz em uma ultrapassagem da regulação econômica como face mais importante da atividade estatal durante o período de entrada do Brasil na II Guerra, conforme o gráfico 32:

Gráfico 32 - Atos do presidente Getúlio Vargas por função de Estado (1942-1945) (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

O dado, em alguma medida, pode também evidenciar um certo "relaxamento" da ditadura no período de guerra, pelo menos na dimensão regulatória[74].

Tabela 40 - Atos do presidente Getúlio Vargas na função regulação (%)

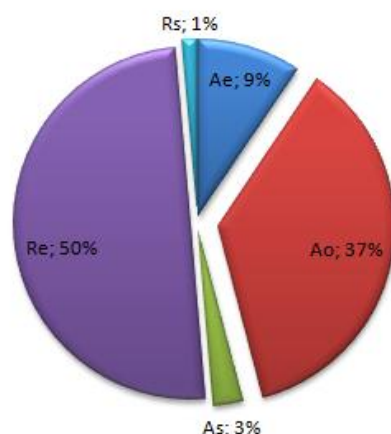
Políticas	1942	1943	1944	1945
Econômica	97%	97%	98%	97%
Social	3%	3%	2%	3%

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

[74] A entrada do Brasil na Guerra trouxe de volta as manifestações de rua espontâneas e facilitou a criação de organizações que, no intuito de auxiliar o contexto de guerra contra o nazi-facismo, faziam pregação democrática. Em 1942, meses antes dos episódios que levaram o Brasil a declarar guerra contra os países do Eixo (Alemanha, Itália, Japão e outros), uma manifestação popular pró-Aliados levou a uma crise entre integrantes do governo e à saída de alguns expoentes da linha dura do regime, como Filinto Müller, Lourival Fontes e Francisco Campos. Os três eram peças-chave do esquema repressivo. O episódio está descrito em detalhes em BRANDI, Op. cit. e em SILVA, Hélio e CANEIRO, Maria C. R.. **História da República Brasileira**.São Paulo: Editora Três, 1975, vol. 11.

Obs: Os atos orçamentários, para todas as presidências, foram excluídos da contagem dos decretos da política de organização do Estado e do serviço público.

Essa diminuição parcial da regulação social frente às demais está estampada de modo mais claro no gráfico 33, no qual passa a figurar como uma política de menor importância, mesmo em relação às da função de administração pública:

Gráfico 33: Atos do presidente Getúlio Vargas por função e política (1942-1945) (%)

Rs; 1%
Ae; 9%
Ao; 37%
As; 3%
Re; 50%

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

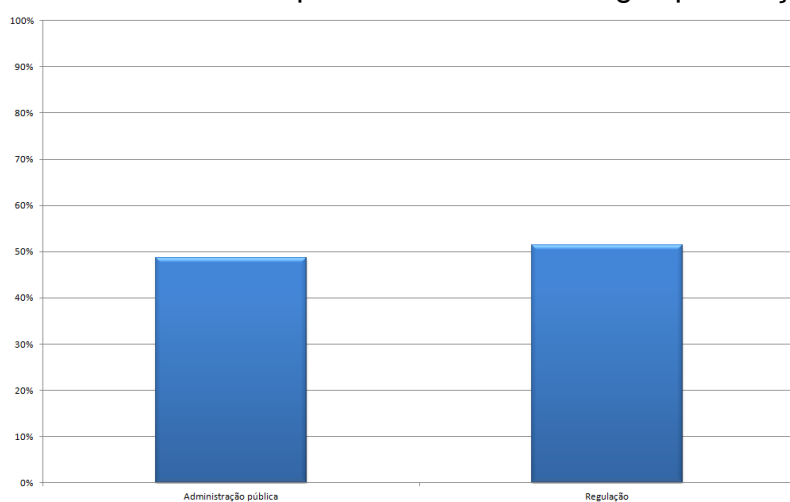
No conjunto, o período de guerra é o que apresenta o maior equilíbrio entre as funções de administração e de regulação, conforme a tabela 41:

Tabela 41 - Atos do presidente Getúlio Vargas por função (1942-1945) (%)

Funções	**1942**	**1943**	**1944**	**1945**
Administração pública	47%	44%	49%	55%
Regulação	53%	56%	51%	45%

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao
Obs: Os atos orçamentários, para todas as presidências, foram excluídos da contagem dos decretos da política de organização do Estado e do serviço público.

Esse equilíbrio, representado no gráfico 34, foi transposto para a o eixo “y”do gráfico do segundo período da terceira presidência de Getúlio Vargas:

Gráfico 34 - Atos do presidente Getúlio Vargas por função (1942-1945) (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

6.3.1.6. Governança das funções de Estado: a última presidência Vargas (1951-1954)

Em 1951, quando toma posse para seu quarto e derradeiro mandato presidencial, Vargas deixa claro que entende seu papel constitucional, mas não se contenta com ele. Na mensagem apresentada à abertura da sessão legislativa daquele ano, conclama o Congresso Nacional “ no sentido de dotar o País, no menor tempo, da legislação adequada ao seu desenvolvimento econômico e social, e de prover o Poder Executivo com os recursos legais para uma ação plástica e eficiente nas novas condições externas e internas” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1951, p.5).

O presidente, mais uma vez, encampa uma agenda de desenvolvimento suficientemente grandiosa para carregar consigo dissensões agressivas. Como lembra Draibe, o presidente propugnava um plano nacional de energia para dobrar a geração de energia no País em uma década – em torno do plano, havia um modelo para a reorganização de todo o sistema elétrico, o que daria origem, muito depois, ao sistema Eletrobrás. Também propunha um plano de construção de refinarias de petróleo e ampliação da frota de navios para importação de óleo cru, um plano para o carvão nacional, destinado tanto a alimentar a siderurgia quanto termoelétricas. Fundou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico para servir como agência estatal de financiamento dos planos do Programa de Reaparelhamento Econômico. Não apenas criou a Petrobrás, mas usou-a como “holding” para estruturar o setor de petróleo e gás (DRAIBE, 2004, p. 171-182). Ainda propôs, para o setor de comunicações, a mesma visão estratégica que seria depois empunhada pela ditadura a partir de 1964, utilizando-a como fator de unidade nacional e plataforma de expansão dos projetos econômicos e sociais concebidos pelo Estado.

Parte importante dessa agenda contou com a aprovação do Congresso, como no caso da criação do BNDE[75] e da Petrobrás. Isso o autorizaria a agir de forma unilateral em novas áreas.

Vargas também precisava remontar o Executivo, tanto para desmontar parte dos arranjos estabelecidos pela presidência Gaspar Dutra[76] quanto para atualizar a organização do Estado a novos desafios[77]. Em terceiro lugar, mas não menos importante, o presidente defendia as ideias de uma “plasticidade” da relação entre os três poderes e “de uma certa imprecisão na discriminação dos encargos” concorrentes entre União, Estados e Municípios[78]. Nas entrelinhas, o que Vargas faz é entender os poderes presidenciais unilaterais da forma mais alargada possível, em face de problemas que considera graves e de uma ambiguidade institucional[79].

---

[75] Hoje BNDES: o “social” foi agregado à sigla.

[76] Vargas apoiou discretamente a candidatura Dutra, em 1945, o suficiente para elegê-lo e dele se desvencilhar ao longo do período em que, como senador, se tornaria o principal opositor do presidente. Cf. SKIDMORE, Thomas E. **Brasil**: de Getulio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964. 10ª. ed. Rio de janeiro: Paz e Terra, 1982. 512 p.

[77] Na já citada Mensagem ao Congresso de 1951, Vargas afirma que a máquina administrativa federal era obsoleta, cheia de sobreposições e conflitos de competência, necessitando de uma reforma completa para dar mais eficiência.

[78] BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 1951. Op. Cit. Págs. 37-38.

[79] Na Ciência Política, uma visão sobre como os presidentes usam da ambiguidade como forma de justificar a expansão de seus poderes está em MOE, T. and HOWELL, W. G. Unilateral action and presidential power: a theory, op. cit. A expansão desses poderes motivada por questões do desenvolvimento econômico e social, principalmente os decorrentes de processos de industrialização, está em BALOGH, Brian, **A government out of sight**: the mystery of national authority in nineteenth-century America e SKOWRONEK, S. **The politics presidents make**: leadership from John Adams to George Bush, op.cit.

O somatório desses aspectos explica como, mesmo com poderes de menor amplitude, a produção unilateral se avoluma entre 1951 a 1954. A presidência lidava com uma variedade crescente de problemas. Contava, para enfrentá-los, com uma teia de organismos e um conjunto complexo de regras que demandavam decisões em larga escala. A bem da verdade, esses organismos, criaturas de Vargas, seriam também suas usinas de produção de decisões.

A tabela 42 mostra o volume de atos na função administração pública, conforme cada uma das políticas. Nota-se que as decisões de Vargas nessa função têm um crescimento extraordinário em 1953, período já crítico de seu governo, além de grandes oscilações ano a ano.

Tabela 42 - Atos do presidente Getúlio Vargas na função administração pública

Atos de administração pública	**1951**	**1952**	**1953**	**1954**
Econômica	112	192	303	180
Organização do Estado e do serviço público	230	358	1285	249
Social	30	40	55	21
Total	372	590	1643	450

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao
Os atos orçamentários, para todas as presidências, foram excluídos da contagem dos decretos da política de organização do Estado e do serviço público.

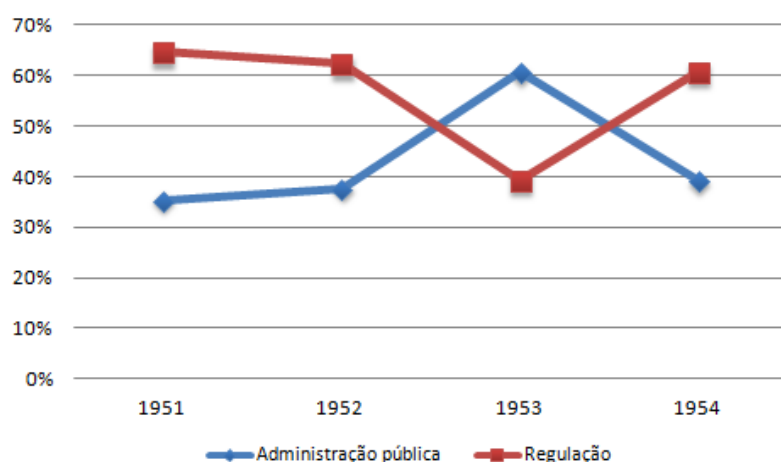
Da mesma forma como ocorreu durante o período da II Guerra, os atos regulatórios predominam em três dos quatro anos de mandato (tabela 43):

Tabela 43 - Atos do presidente Getúlio Vargas na função regulação

Atos de regulação	**1951**	**1952**	**1953**	**1954**
Econômica	658	958	1035	685
Social	21	15	28	11
Total	679	973	1063	696

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Nessa última presidência, apenas no terceiro ano os atos da administração pública são em quantidade maior que os da regulação.

Gráfico 35 - Atos do presidente Getúlio Vargas por função de Estado (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

O ano de 1953 novamente é o que apresenta variações mais significativa na administração pública, com as decisões sobre organização do Estado e do serviço público pressionando a função a ponto de superar os atos regulatórios. No ano de 1954, é bastante evidente que a pressão é exercida pelos atos de política econômica.

Tabela 44 - Atos atos do presidente Getúlio Vargas na função administração pública (%)

Atos de administração pública	**1951**	**1952**	**1953**	**1954**
Econômica	30%	33%	18%	40%
Organização do Estado e do serviço público	62%	61%	78%	55%
Social	8%	7%	3%	5%

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao
Obs: os atos orçamentários, para todas as presidências, foram excluídos da contagem dos decretos da política de organização do Estado e do serviço público.

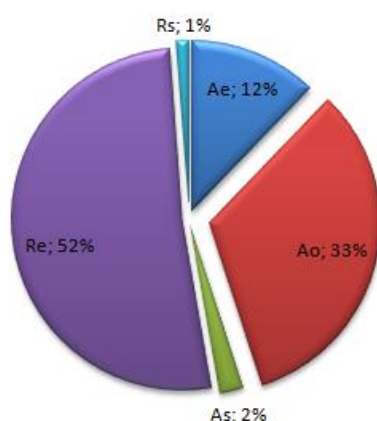
Os atos de regulação econômica tornam-se absolutos na função regulatória.

Tabela 45 - Atos do presidente Getúlio Vargas na função regulação (%)

Atos de regulação	1951	1952	1953	1954
Econômica	97%	98%	97%	98%
Social	3%	2%	3%	2%

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

O gráfico 36 apresenta a maior proporção de atos regulatório em política econômica dentre todas as presidências de Getúlio Vargas. Supera mesmo o período da economia de guerra.

Gráfico 36 - Atos do presidente Getúlio Vargas por função e política (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Esses dados revelam uma faceta importante e pouco explorada das políticas varguistas. Em geral, se dá muita ênfase ao caráter estatista, mais especificamente de crescimento da máquina pública e da ação empresarial do Estado, com um peso crescente das empresas estatais.

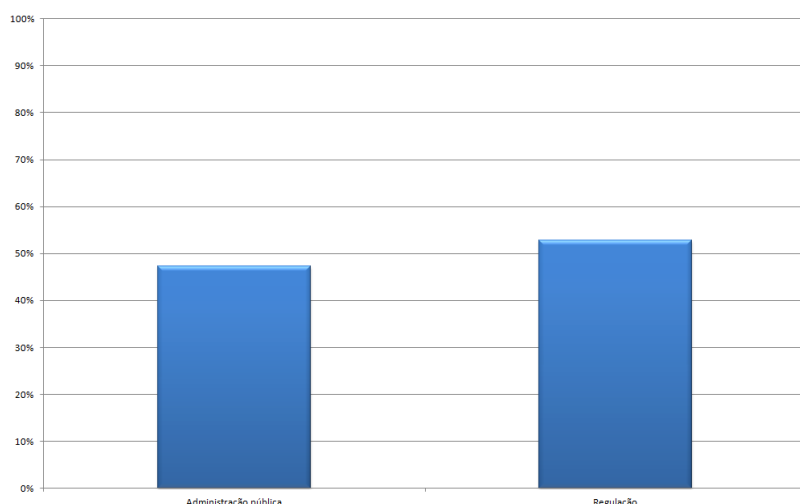
Os números colhidos mostram uma tendência do Estado brasileiro, primeiro, de expandir a atividade pública direta, fazendo-se acompanhar de um crescimento paulatino da atividade regulatória.

Tabela 46 - Atos do presidente Getúlio Vargas por função (%)

Função	**1951**	**1952**	**1953**	**1954**
Administração pública	35%	38%	61%	39%
Regulação	65%	62%	39%	61%

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao
Obs: os atos orçamentários, para todas as presidências, foram excluídos da contagem dos decretos da política de organização do Estado e do serviço público.

A presença do estado acabou se fazendo muito mais forte em termos regulatórios do que por meio da atividade estatal direta. Ao contrário da ideia de que a atividade estatal supostamente estaria sufocando a atividade empresarial privada, parece mais plausível compreender o período de maneira bastante diferente. As presidências de Getúlio Vargas aos poucos consolidaram as organizações do Estado, alimentadas por decisões presidenciais duradouras, como plataformas para a expansão da atividade privada no desenvolvimento nacional.

Gráfico 37 - Atos do presidente Getúlio Vargas por função (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

O crescimento da atividade regulatória se explica de duas maneiras. Primeiro, ele obviamente é resultado da própria presença mais ampla do setor privado. Não haveria regulação em larga escala sem um setor privado robustecido e

diversificado ao longo daquelas décadas. Além disso, o desenvolvimento agrícola, industrial, comercial, de infraestrutura e de serviços, após ganhar musculatura, passou a exigir maiores esforços regulatórios do Estado tanto para permitir uma melhor coordenação entre os vários setores quanto para abrir novas frentes de desenvolvimento econômico.

O quadro é bastante consistente com as estratégias econômicas e os marcos legais concebidos por Vargas que buscavam o desbravamento de novas fronteiras econômicas por meio da atividade estatal, secundada pelo setor privado. As atividades decorrentes dos investimentos públicos e das empresas estatais que serviam de carros-chefe em muitos setores alimentavam uma ampla rede de empresas associadas, fossem como fornecedoras ou como produtoras em áreas não cobertas pelo Estado.

No longo prazo, esse modelo de parceria público-privada daria resultados positivos, consolidando uma indústria nacional e permitindo a produção de maior valor agregado na economia brasileira. No entanto, a curto prazo, os custos elevados exigiam uma carga substancial de impostos e uma mão pesada do Estado, além de toda a sorte de desequilíbrios macroeconômicos – como endividamento externo crescente e inflação -, com péssimas repercussões para o clima social e político do país.

Fazer com que o país se desenvolvesse no longo prazo custou caro no curto prazo. Os presidentes que vislumbram uma certa longevidade política, como a que Vargas conseguiu sustentar por duas décadas, se dispõem a pagar o preço. Em 1954, porém, o retrato desbotado do velho já mostrava sinais de cansaço.

6.3.2 Inovações e mudanças incrementais da presidência Getúlio Vargas

A produção institucional das presidências Getúlio Vargas está disposta nas tabelas 47 a 51.

A tabela 47, sobre sua 1ª. presidência, mostra o ano de 1931 com o maior número de inovações institucionais e o de 1932 com o de mais mudançass incrementais:

Tabela 47 - Produção institucional do presidente Getúlio Vargas (1930-1933)

Tipos	1930	1931	1932	1933
CO	2	15	5	4
RE	20	64	65	66
II	11	67	40	52
MI	26	195	223	208
GE	104	1011	1066	946
Total	163	1352	1399	1276

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao
Obs: os atos orçamentários foram excluídos da contagem dos atos de gestão.

Na 2ª. presidência, é o ano de 1934 que concentra as inovações e mudanças institucionais, justamente pelos poderes unilaterais que foram mantidos até que se promulgasse a Constituição.

Tabela 48 - Produção institucional do presidente Getúlio Vargas (1934-1937)

Normas	1934	1935	1936	1937
CO	10	4	1	2
RE	64	74	73	57
II	49	7	10	5
MI	204	69	57	44
GE *	892	343	543	675
Total	1219	497	684	783

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

No primeiro período da 3ª. presidência, as inovações institucionais se concentraram no primeiro ano[80], em grande medida, por conta das mudanças introduzidas pela Constituição de 1937. Das 79 inovações, 51 advêm da Constituição outorgada. Outras 14 vêm também de decretos e decretos-lei de 1937. Ou seja, a institucionalização da ditadura compõe a maioria absoluta das decisões que representaram inovações. Exceptuando essa situação, o período conhecido como "Estado Novo" é tão inovador e incremental quanto sua primeira presidência.

Tabela 49 - Produção institucional do presidente Getúlio Vargas (1938-1941)

Tipo	**1938**	**1939**	**1940**	**1941**
CO	11	15	13	13
RE	140	107	48	67
II	79	44	24	34
MI	221	170	250	300
GE *	1709	1848	1906	2176
Total	2160	2184	2241	2590

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao
Obs: os atos orçamentários foram excluídos da contagem dos atos de gestão. A Constituição de 1937 foi considerada enquanto ato unilateral e computada em seus artigos de inovação institucional e mudança incremental.

No período de guerra, a presidência de Getúlio Vargas mantém, em grande medida, a escala entre atos de gestão, inovação e mudança incremental.

Tabela 50 - Produção institucional do presidente Getúlio Vargas (1942-1945)

Tipo	**1942**	**1943**	**1944**	**1945**
CO	14	15	7	6
RE	40	28	19	30
II	28	22	15	21
MI	404	295	307	251
GE *	3022	3592	3494	2815
Total	3508	3952	3842	3123

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao
Obs: os atos orçamentários foram excluídos da contagem dos atos de gestão.

[80] Lembrando que os dados de 1938 se referem também a 1937. A própria Constituição faz parte desse conjunto de inovações institucionais.

Finalmente, as inovações institucionais da última presidência Vargas foram mínimas, muito concentradas no ano de 1953. Contando com menos poderes unilaterais, Vargas dependia de aprovação congressual para suas medidas mais ousadas. Elas vieram, aos poucos. O ano de 1954, que se encerra para Vargas em agosto, tem sua produção institucional interrompida pela metade:

Tabela 51 - Produção institucional do presidente Getúlio Vargas (1951-1954)

Normas	**1951**	**1952**	**1953**	**1954**
CO	9	9	9	11
RE	20	44	36	33
II	1	2	11	6
MI	65	95	88	68
GE *	956	1423	2562	1108
Total	1051	1573	2706	1226

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

As variações percentuais apresentam-se nas tabelas 52 a 56.

Tabela 52 - Produção institucional do presidente Getúlio Vargas (1930-1933) (%)

Tipo	**1930**	**1931**	**1932**	**1933**
CO	1%	1%	0%	0%
RE	12%	5%	5%	5%
II	7%	5%	3%	4%
MI	16%	14%	16%	16%
GE	64%	75%	76%	74%
Total	100%	100%	100%	100%

Tabela 53 - Produção institucional do presidente Getúlio Vargas (1934-1937) (%)

Tipos	**1934**	**1935**	**1936**	**1937**
CO	1%	1%	0%	0%
RE	5%	15%	11%	7%
II	4%	1%	1%	1%
MI	17%	14%	8%	6%
GE	73%	69%	79%	86%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Obs: os atos orçamentários foram excluídos da contagem dos atos de gestão.

Tabela 54 - Produção institucional do presidente Getúlio Vargas (1938-1941) (%)

Tipo	1938	1939	1940	1941
CO	1%	1%	1%	1%
RE	6%	5%	2%	3%
II	4%	2%	1%	1%
MI	10%	8%	11%	12%
GE	79%	85%	85%	84%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao
Obs: os atos orçamentários foram excluídos da contagem dos atos de gestão. A Constituição de 1937 foi considerada enquanto ato unilateral e computada em seus artigos de inovação institucional e mudança incremental.

Tabela 55 - Produção institucional do presidente Getúlio Vargas (1942-1945) (%)

Tipo	1942	1943	1944	1945
CO	0%	0%	0%	0%
RE	1%	1%	0%	1%
II	1%	1%	0%	1%
MI	12%	7%	8%	8%
GE	86%	91%	91%	90%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao
Obs: os atos orçamentários foram excluídos da contagem dos atos de gestão.

Tabela 56 - Produção institucional do presidente Getúlio Vargas (1951-1954) (%)

Tipos	1951	1952	1953	1954
CO	1%	1%	0%	1%
RE	2%	3%	1%	3%
II	0%	0%	0%	0%
MI	6%	6%	3%	6%
GE	91%	90%	95%	90%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao
Obs: os atos orçamentários foram excluídos da contagem dos atos de gestão.

Os atos de gestão têm um comportamento muito similar em quase todas as presidências, à exceção da segunda (1934 a 1937). Em geral, os presidentes concentram suas inovações institucionais e mudanças incrementais no início dos mandatos, o que resulta em uma menor proporção de atos de gestão, que depois seguem uma trajetória relativamente estável.

A 2ª. presidência tem uma queda dos atos de gestão em 1935, provocada por um incremento nas mudanças incrementais e dos atos de relações internacionais. As mudanças incrementais são muitas vezes ampliadas no ano seguinte ao das inovações institucionais, revelando um período de maturação das inovações, a partir de quando começam a provocar desdobramentos, em razão de seu sucesso, ou a sofrer ajustes, em decorrência de seu fracasso ou do surgimento de problemas não previstos.

O grande volume de atos de gestão passa a impressão visualmente enganosa de serem distantes dos demais atos, e que as inovações institucionais e mudanças incrementais seriam diminutas e episódicas. Na verdade, atos de gestão são precedidos e impulsionados por inovações, mudanças incrementais, atos de coordenação e de relações internacionais. A rotina é obra da novidade.

Ocorre que inovações institucionais e mesmo mudanças incrementais serem decisões de grande impacto. De tal monta que não podem ser tomadas a todo momento, sob pena de se tornarem inócuas. Elas precisam ser amparadas e digeridas pelo aparelho de Estado, na forma de atos de gestão, que dão as ordens específicas e personalizadas a mudanças concebidas genericamente.

Daí deriva uma variação de escala bastante coerente entre os atos dos vários tipos. Se olharmos os gráficos 41 e 42, veremos que tais escalas se reproduzem de modo muito similar ao longo da várias presidências de Getúlio Vargas. Para cada presidência, o gráfico à esquerda representa a produção institucional incluindo atos de todos os tipos. O gráfico à direita reproduz a proporção de cada tipo de produção institucional, excluindo os atos de gestão:

Gráfico 38 - Produção institucional do presidente Getúlio Vargas (1930-1933)
Gráfico 39 – Inovações institucionais, mudanças incrementais e atos de coordenação do presidente Getúlio Vargas (1930-1933)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

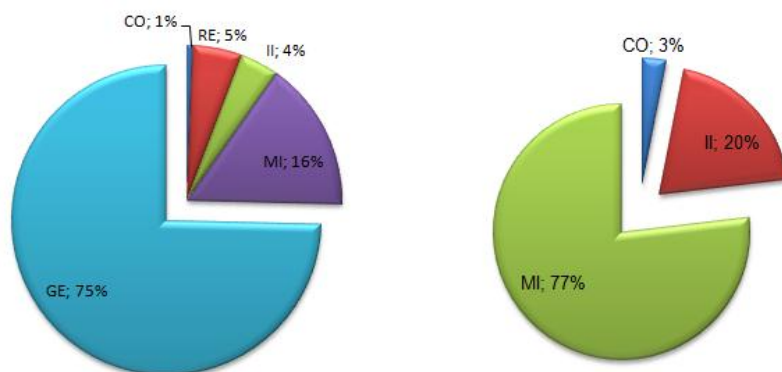



Gráfico 40 - Produção institucional do presidente Getúlio Vargas (1934-1937)
Gráfico 41 – Inovações institucionais, mudanças incrementais e atos de coordenação do presidente Getúlio Vargas (1934-1937)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

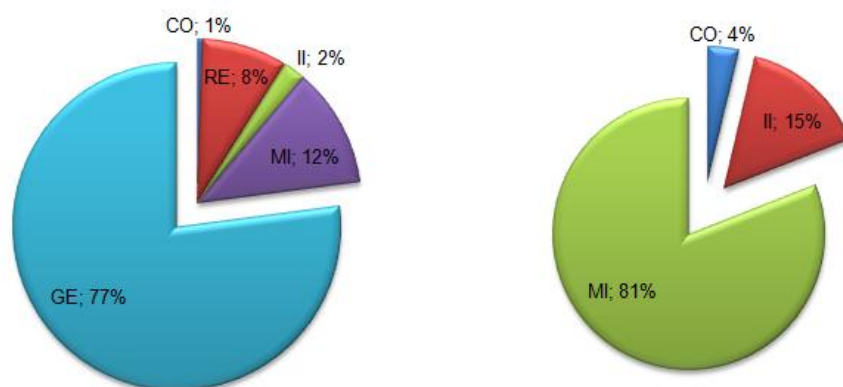



Gráfico 42 - Produção institucional do presidente Getúlio Vargas (1938-1941)
Gráfico 43 – Inovações institucionais, mudanças incrementais e atos de coordenação do presidente Getúlio Vargas (1938-1941)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

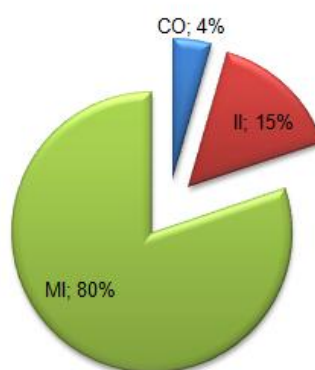
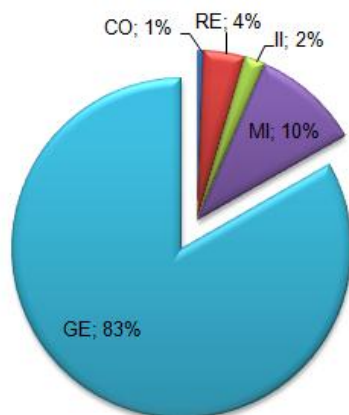



Gráfico 44 - Produção institucional do presidente Getúlio Vargas (1942-1945)
Gráfico 45 – Inovações institucionais, mudanças incrementais e atos de coordenação do presidente Getúlio Vargas (1942-1945)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

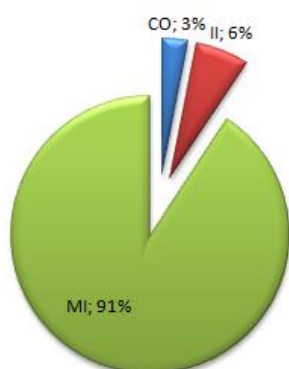
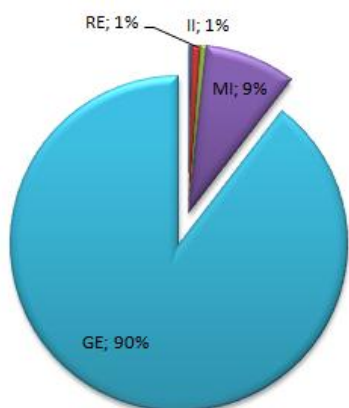



Gráfico 46 - Produção institucional do presidente Getúlio Vargas (1951-1954)
Gráfico 47 – Inovações institucionais, mudanças incrementais e atos de coordenação do presidente Getúlio Vargas (1951-1954)

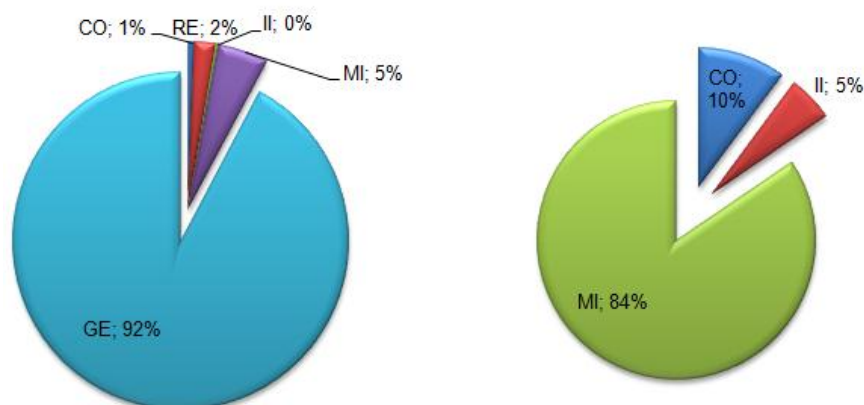
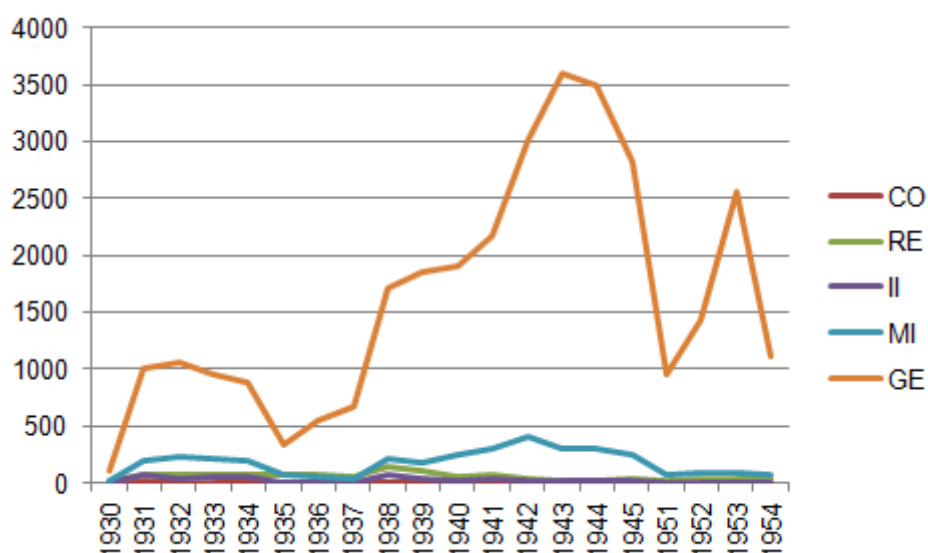
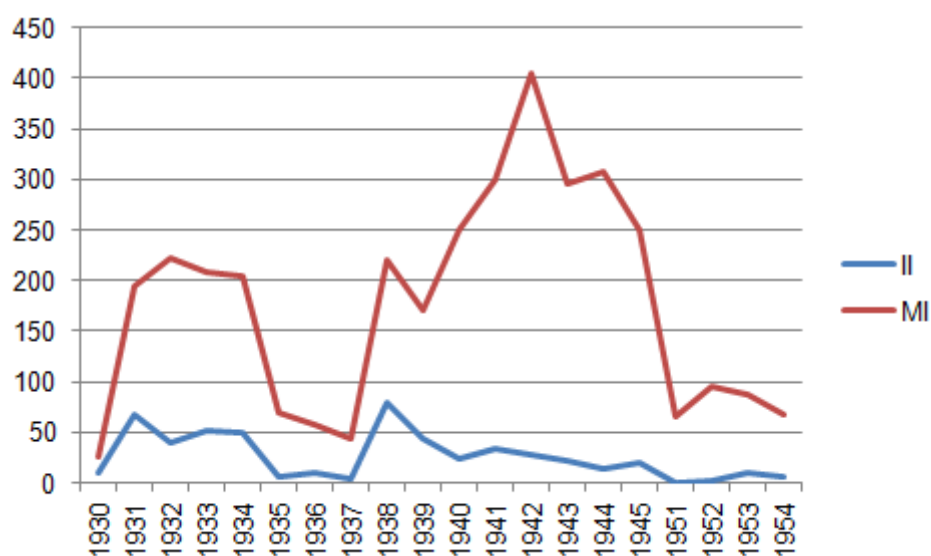
Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Dispostos em conjunto, ao longo de uma única trajetória, os dados da atividade presidencial unilateral do Executivo apresentam o seguinte comportamento:

Gráfico 48 - Produção institucional do presidente Getúlio Vargas (1930-1954)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Verificado em detalhe, o comportamento dessa produção institucional unilateral, analisando-se separadamente os dados de inovação institucional e mudança incremental, apresenta variações muito similares:

Gráfico 49 – Inovações institucionais e mudanças incrementais do presidente Getúlio Vargas (1930-1954)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Os maiores picos de inovação e mudança incremental, assim como foi nos atos unilaterais de gestão, se concentram na 1ª. e na 3ª. presidências. As variações são explicadas tanto pelo fato do presidente ter contado com mais poderes presidenciais unilaterais (portanto, parte da variação corresponde ao trabalho legislativo do presidente) quanto pela ocorrência de conjunturas críticas decisivas.

Na 1ª. e 3ª. presidências, a maior parte das inovações e mudanças incrementais se concentraram no início dos mandatos, enquanto nas 2ª. e 4ª. presidências, elas tiveram que aguardar pelo segundo ou terceiro ano de mandato. Com poderes unilaterais amplos, o presidente pôde agir de imediato. Com poderes

unilaterais restritos, provavelmente teve, antes, que formar sua coalizão, negociar sua pauta prioritária e aguardar o devido tempo de tramitação congressual. As variações ocorrem mais ao sabor das crises, enquanto, no primeiro caso, a concentação de poderes unilaterais já foi resultado de crises profundas[81].

6.3.2.1. A política econômica presidencial de Getúlio Vargas

6.3.2.1.1 1ª. PRESIDÊNCIA (1930-1933)

A tabela 57 mostra a presença de decisões unilaterais da primeira presidência Vargas, na função administração pública, relativas à política econômica. É possível notar claramente uma prioridade das decisões sobre agricultura e política fiscal. O ano de 1930 apresenta resultados bastante diminutos por estarem considerados apenas seus dois últimos meses, que marcam o início da presidência Vargas.

---

[81] A terceira presidência oferece o detalhe importante em relação ao papel das conjunturas críticas. A guerra elevou em muito a atividade unilteral de gestão e de mudanças incrementais.

Tabela 57 - Atos da administração pública na área econômica (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1930-1933)

Políticas	**1930**	**1931**	**1932**	**1933**	**Total**
Fiscal	1	21	11	13	46
Monetária	2	2	15	4	23
Comercial e aduaneira	2	4	2	2	10
Ferrovias	1	4	1	6	12
Portos	0	1	4	0	5
Telégrafos	0	2	0	0	2
Fundiária	0	4	4	0	8
Agricultura	3	18	18	27	66
Indústria	0	0	2	2	4
Comércio e serviços	0	5	1	7	13
Total	9	56	57	54	189

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao
Obs: os atos orçamentários, para todas as presidências, foram excluídos da contagem dos decretos da política de organização do Estado e do serviço público.

O gráfico 50 permite visualizar de forma ainda mais clara as duas prioridades da política econômica de Vargas em sua primeira presidência, a agricultura e a política fiscal:

Gráfico 50: Atos da administração pública na área econômica (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1930-1933)

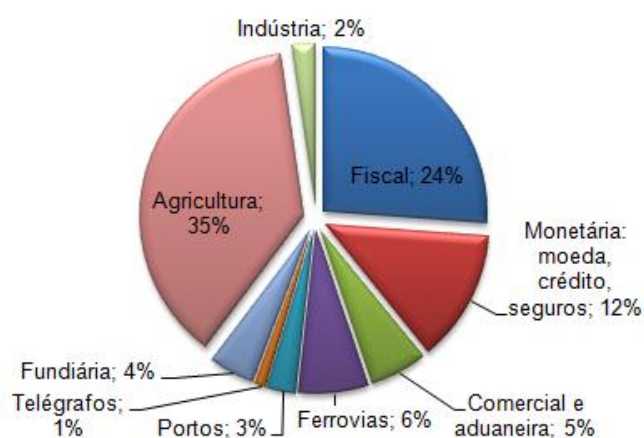
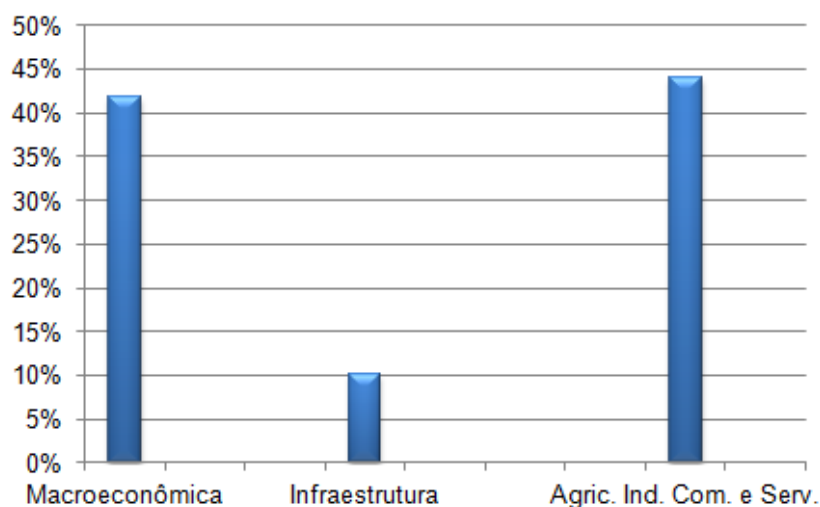
Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Reunidos em grandes agregados (Gráfico 51), os dados mostram um política muito equilibrada entre macroeconomia e políticas setoriais de estímulo à produção ou de participação direta do setor público, mas uma baixa atenção à infraestrutura. O volume de decisões da política setorial, praticamente inexistentes na presidência Campos Salles, e em patamares superiores à política macroeconômica é um dado de grande contraste.

Gráfico 51 - Atos da administração pública na área econômica – macroeconomia e infraestrutura e por setores (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

As escolhas são em muito motivadas pelas circunstâncias. O Governo Provisório tinha, como primeira tarefa, dar respostas aos reflexos, no Brasil, da crise econômica internacional de 1929. O impacto daquela crise, que se transformaria em longa depressão, havia afetado direta e profundamente a economia do café.

As primeiras medidas tomadas por Vargas, logo após sua posse, são absolutamente tímidas e basicamente concentradas na política monetária e aduaneira, todas de caráter incremental. A política econômica mantém um padrão absolutamente ortodoxo[82].

[82] Oswaldo Aranha, ministro da Fazenda de 1931 a 1934, afirmava que a ortodoxia econômica e a austeridade deram ao Governo Provisório o respeito dos credores. Até 1937, o governo brasileiro permanecia reeditando a formula dos “funding loans”, contraindo novos empréstimos para reescalonar a dívida. Veja a respeito WIRTH, John. **The politics of Brazilian development** (1930-1954). Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1970.

A medida inicial mais importante para atacar a crise e sustentar a economia do café foi de ordem administrativa e burocrática: o Decreto 19.448, de 1930, que reorganizou o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio.

Seria a partir do ano de 1931 que viriam medidas mais específicas para a defesa do café, como o fortalecimento do Conselho Nacional do Café, reunindo de forma centralizada atribuições como a da liberação do café para exportação. Em dezembro, seria assinado decreto (20.760/1931) estabelecendo novo convênio entre a União e os estados produtores de café.

Mas a política econômica não girava apenas em torno do café, apesar da prioridade. O cacau, o açúcar e o álcool também foram objeto de decisões que configuraram a montagem de arranjos institucionais para a sua proteção e desenvolvimento. Em 1931, o Instituto de Cacau da Bahia foi transformado em organização de utilidade pública, o que lhe permitia receber incentivos federais[83]. O açúcar e o álcool foram contemplados com medidas de defesa econômica por dois decretos, um deles estabelecendo pela primeira vez a mistura de álcool à gasolina[84].

Houve ainda decisões orientadas para a expansão da irrigação. Elas estiveram relacionadas a pelo menos duas frentes: a criação de novas fronteiras agrícolas e as obras contra a seca, dois aspectos que estariam presentes em todas as presidências de Getúlio Vargas.

Em todos esses casos, além dos recursos de financiamento à produção e as medidas protetivas, parte relevante da atividade do Estado era direcionada a

---

[83] Decreto 20.233/1931.

[84] O Decreto 19.717/1931 estabelecia a obrigatoriedade da mistura na proporção de 5%. O Decreto 20.356/1931 dava ao Ministério da Agricultura poderes regulatórios para fiscalizar se a medida estava sendo realmente adotada. O Decreto 20.401/1931 adotava medidas de proteção à economia do açúcar.

fortalecer a coordenação e a regulação. Os organismos detinham recursos para a distribuição de incentivos, concentravam em torno de si a interlocução com os agentes econômicos, mas, ao mesmo tempo, passaram a assumir funções de fiscalização e controle, com poder de polícia, no sentido de autuar e impor outras punições[85]. Ao estilo hobbesiano, Vargas trocava proteção (econômica) por regulação e, em alguns poucos casos, controle econômico direto.

Para tanto, foram tomadas medidas de reorganização administrativa e ajustes nos departamentos, que se responsabilizavam mais diretamente por atuar nos estados e sobre os setores econômicos beneficiados.

A geração desses incentivos e a manutenção de uma máquina administrativa encarregada de distribuí-los e fiscalizar sua correta aplicação foi garantida com inúmeras medidas destinadas a elevar a arrecadação do Estado.

Para levantar recursos, o governo passou a adotar uma política de aproveitamento econômico de terras devolutas, além de permitir que os estados o fizessem. Dessa maneira, os interventores passaram a contar com um recurso precioso para políticas de desenvolvimento econômico ou mesmo para a expansão do estado. As terras seriam entregues à exploração agrícola ou, em alguns casos, para a construção de obras de infraestrura.

Quanto ao comércio e aos serviços diretamente administrados pelo Estado, o principal deles era o de correios e telégrafos[86].

---

[85] A esse respeito, ver os decretos 19.671/1931, 19.667 e 19.668/1931, além do já citado 20.356/1931.

[86] Tudo o que se refere, porém, à dimensão infraestrutural dos telégrafos (linhas telegráficas) está contabilizada como infraestrutura.

Nesses primórdios, não havia política industrial, a não ser alguns rudimentos. Por exemplo, os previstos no Decreto 20.089/1931, que estabeleceu a regulação da exploração do carvão natural, naquele tempo, principal recurso energético do país.

A atividade regulatória aparece como bem mais incisiva do que, por exemplo, na presidência Campos Salles. Além disso, revela-se como um espelho invertido das prioridades econômicas da gestão direta do Estado. No campo da administração pública, enquanto, a prioridade foi a agricultura, no campo regulatório, a prioridade foram o comércio, os serviços e a indústria.

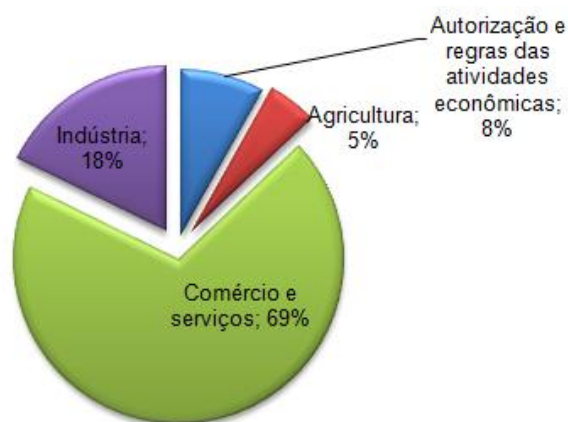
Tabela 58: Atos de regulação econômica (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1930-1933)

Políticas	**1930**	**1931**	**1932**	**1933**	**Total**
Autorização e regras das atividades econômicas	1	0	4	0	5
Agricultura	0	2	0	1	3
Comércio e services	0	14	14	15	43
Indústria	0	2	6	3	11
Total	1	18	24	19	62

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Proporcionalmente, o quadro se configura conforme o gráfico 52:

Gráfico 52 - Atos de regulação econômica (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1930-1933) (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

A indústria, o comércio e os serviços contribuíam sobretudo como áreas de incidência da política fiscal (arrecadação de impostos) e, em menor medida, na tentativa de regularizar alguns problemas de abastecimento. Ou seja, na primeira presidência Vargas, o estatismo era sobretudo orientado em benefício da agricultura.

6.3.2.1.1 2ª. Presidência (1934-1937)

Durante a 2ª. presidência Vargas, a política fiscal permanece no topo da política econômica, com a agricultura e o comércio e seviços logo abaixo, conforme mostra a tabela 59:

Tabela 59: Atos da administração pública na área social (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1934-1937)

Política	**1934**	**1935**	**1936**	**1937**	**Total**
Fiscal	29	8	14	4	55
Monetária: moeda, crédito, seguros	7	0	0	0	7
Comercial e aduaneira	4	0	3	0	7
Ferrovias	2	2	3	0	7
Portos	4	1	1	0	6
Telégrafos	0	1	0	0	1
Fundiária	14	0	0	2	16
Energia	3	4	0	0	7
Estradas e rodagem	1	0	0	0	1
Agricultura	23	1	0	0	24
Indústria	7	0	0	0	7
Comércio e serviços	10	4	5	3	22
Total	94	17	21	6	160

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

A novidade é que a política começa a dar mais espaço para o comércio e serviços administrados pelo próprio Estado (como a atividade de correios e telégrafos). A política fundiária também aparece como relevante. Pela primeira vez, Vargas começa a se utilizar do estoque de terras como recurso econômico para uso pelo próprio Estado ou para incentivar empreendimentos econômicos. Essa maior diversificação, com mais decisões dedicadas a um conjunto maior de setores, está exposta no gráfico 53:

Gráfico 53 - Atos da administração pública na área econômica (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1934-1937) (%)

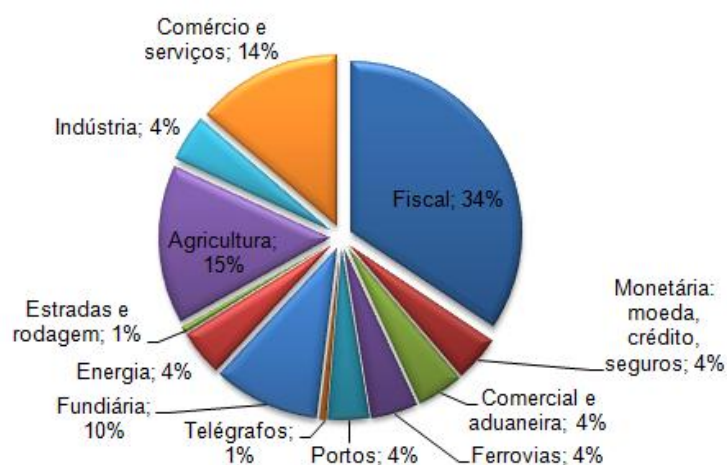
Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Um padrão que permanece é o da política econômica, ainda muito na concentrado perspectiva fiscal e sobre a própria atividade produtiva, e menos na de infraestrutura, conforme o gráfico 54:

Gráfico 54: Atos da administração pública na área econômica (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1934-1937) (%)

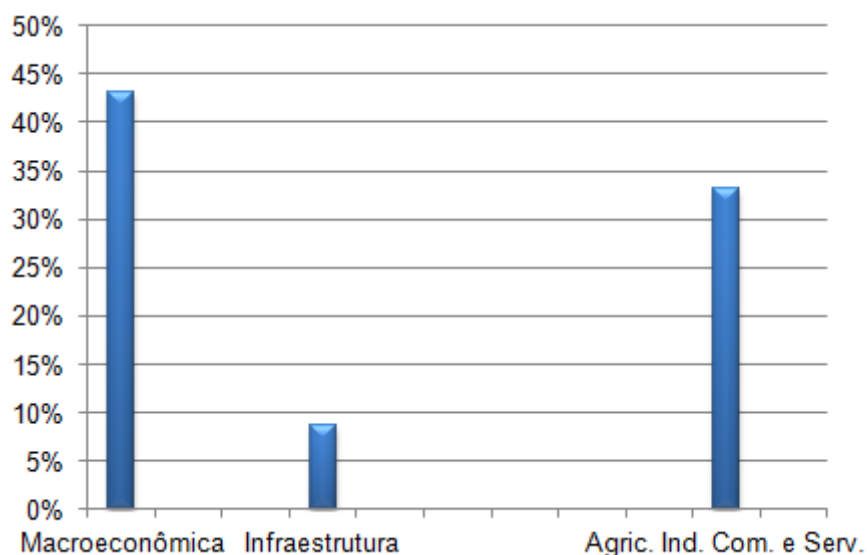
Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Esse padrão destinava-se não apenas a alimentar os custos aparato estatal, mas a sustentar os gastos governamentais de políticas setoriais em benefício do setor agrícola, às custas da indústria, do comércio e dos serviços.

Tabela 60 - Atos de regulação econômica (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1934-1937)

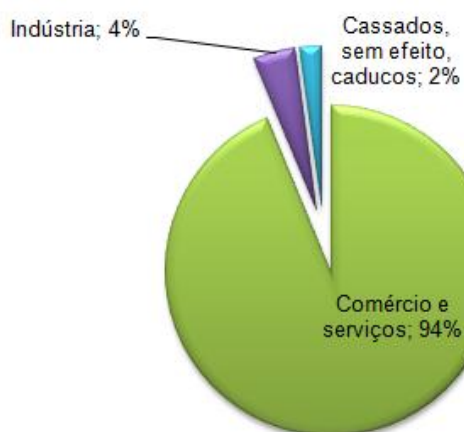
Política	1934	1935	1936	1937	Total
Comércio e services	263	5	2	0	270
Indústria	11	0	0	1	12
Cassados, sem efeito, caducos	6	0	0	0	6
Total	280	5	2	1	288

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Na esteira do processo de urbanização, o aumento do consumo era interceptado, pela política fiscal, como fonte de recursos para garantir a proeminência agrícola. Portanto, ainda um padrão muito parecido com o da Primeira República.

Na 2ª. presidência, é sobre o comércio que incide ainda mais o peso da atividade regulatória federal, em termos de novas regras que o Estado passa a impor para suas atividades.

Gráfico 55 - Atos de regulação econômica (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1934-1937) (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

A quase totalidade dos atos regulatório inovadores ou de ajustes da ação do Estado nesse campo incidem sobre o comércio. O quadro ajuda a explicar um paradoxo da política econômica e do liberalismo no Brasil. O discurso de responsabilidade fiscal, que acompanha a política econômica desde os primeiros governos republicanos (Prudente de Moraes e Campos Salles) exigia que os governos se comportassem, acima de tudo, como máquinas de arrecadação de impostos. A opção brasileira sempre se orientou por priorizar impostos sobre o consumo e sobre as exportações, e não sobre a propriedade.

Vargas permanecia atado a uma coalizão em que os interesses da agricultura prevaleciam, mas já demonstrava prioridades da política econômica que buscavam apontar possibilidades de crescimento em outras direções, principalmente em benefício da indústria.

Em julho de 1934, Vargas reestrutura o Departamento Nacional da Indústria e Comércio, que havia saído do Ministério da Agricultura para compor a pasta do Trabalho, Indústria e Comércio (Decreto 24.636/1934). Promove a transformação da Inspetoria do Ensino Profissional Técnico em uma superintendência, com mais poderes e maior orçamento (Decreto 24.558/1934).

Sua inovação mais importante vem, também em julho daquele ano, com a decretação do Código de Águas (Decreto 24.643/1934). Com ele, abre nossas possibilidades de geração e barateamento da energia. O Código representou uma grande transformação, com impactos imediatos e repercussões profundas no longo prazo. Permitiu que as propriedades agrícolas pudessem se tornar alvo de expropriações ou mesmo de intervenções públicas (diretas ou mediante concessões privadas) para o aproveitamento dos cursos d'água (as chamadas quedas d'água) para a geração de energia elétrica. O Código aumentaria a oferta de energia para a produção industrial, embora a maior demanda por energia viesse do consumo comercial, público (iluminação das cidades) e residencial.

Também no apagar das luzes do Governo Provisório[87], o presidente baixou o Código de Minas (Decreto 24.642/1934), que regularia a atividade do setor, daria prioridade da mineração para atender à indústria nacional e também permitiria o alastramento da concessões privadas de exploração, vinculado de forma mais clara o recebimento da concessão com obrigações perante o Estado.

As demais medidas regulatórias tinham o caráter de impor obrigações da atividade privada perante o poder público, seja para efeitos de arrecadação quanto para a padronização dos produtos às exigências de consumo e também a normas de trabalho. Havia também uma preocupação com a garantia do abastecimento, uma questão que ganhava mais importância à medida em que avançava o processo de urbanização e, com ele, a necessidade de prover as cidades com produtos de primeira necessidade, serviços de gás e energia e mercadorias importadas. Bebidas e gêneros alimentícios eram os alvos principais. A isso se relaciona diretamente o Código de Caça e Pesca (Decreto 23.672), que também tinha como interesse do Estado trazer para a sua regulação, e também com intuito arrecadatório, uma atividade tradicional e que até então se dava pouca atenção na política econômica.

A leitura dos decretos mostra a presença de uma concepção, por trás da política econômica das várias presidências de Vargas, em dar *status* mais amplo a atividades econômicas tradicionais existentes no Brasil. Se acreditava que, modernizando-as, elas poderiam se tornar ramos comerciais de maior importância para o País. A caça, a pesca, o guaraná, o coco, as fibras para tecelagem, a mandioca, as ervas medicinais e tantas outras foram objeto de regulamentações muitas vezes esparsas, mas insistentes, numa busca por fomentar alternativas que

---

[87] Vários decretos de grande relevância, como os dois citados, foram editados em 10/07/1934, aproveitando-se de uma manobra governista na Constituinte que permitiu que as decisões presidenciais tomadas previamente à promulgação da nova constituição fossem todas elas homologadas como constitucionais.

pudessem responder por novas frentes de desenvolvimento, diversificando a atividade econômica.

Em 1934, são também organizadas as normas básicas para a concessão dos serviços de radiodifusão no país, que começara a se implantar experimentalmente desde 1923, mas ganharia impulso, em todo o país, a partir da década de 1930[88].

Começa também a ficar claro o interesse federal em assumir a construção de algumas rodovias como forma de ampliar o controle sobre a arrecadação de impostos. À exceção do transporte em grandes quantidades, transportados por ferrovias, boa parte do consumo circulava por estradas vicinais e caminhos diversos. As rodovias davam ao Governo Federal e também aos estaduais a chance de estabelecer um maior controle do fluxo de mercadorias e, com isso, garantir sua parte em impostos.

---

[88] Decreto 24.772, de 14/07/1934.

6.3.2.1.1 3ª. Presidência (1º. período: 1938-1941)

A terceira presidência mantém boa parte das prioridades da política econômica, com a política fiscal se mantendo como a questão fundamental. Os dados, analisados no longo prazo, inclusive comparativamente à presidência Campos Salles, suscitam a conclusão de que o sucesso da política fiscal é que garante o sucesso da política econômica como um todo. O caráter dessa política varia, de presidência para presidência, sendo restritiva ou de expansão de gastos e da arrecadação, o que denota uma agenda econômica específica de cada presidência. No entanto, em ambos os casos, não é apenas a gestão fiscal, mas a inovação e os ajustes da política fiscal que determinaram em que medida os governos conseguiram atender a seus demais objetivos.

Tabela 61: Atos da administração pública na área econômica (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1938-1941)

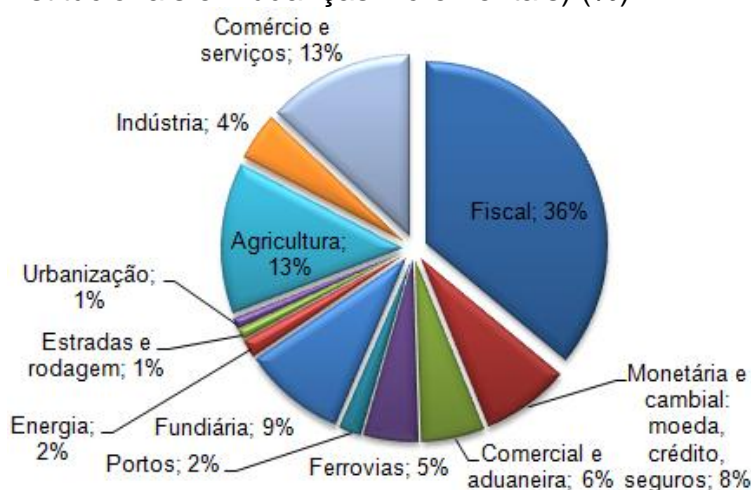
Políticas	**1938**	**1939**	**1940**	**1941**	**Total**
Fiscal	31	25	27	27	110
Monetária e cambial: moeda, crédito, seguros	6	8	6	4	24
Comercial e aduaneira	3	8	1	5	17
Ferrovias	1	1	2	11	15
Portos	1	1	1	3	6
Correios e Telégrafos	0	0	0	0	0
Fundiária	5	8	6	9	28
Energia	0	1	0	4	5
Estradas e rodagem	0	1	0	2	3
Urbanização	0	0	1	2	3
Agricultura	8	6	12	15	41
Indústria	3	0	3	7	13
Comércio e serviços	9	3	8	20	40
Total	58	59	59	89	305

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

O gráfico 56 espelha a diversificação de setores contemplados pela política, mas com um peso maior da política agrícola, mas agora rivalizada pela política de

comércio e serviços, que fortalecia a atenção presidencial sobre a aviação civil[89], a marinha mercante (com a reestruturação do Lloyd brasileiro, principal companhia do setor) e a montagem do arranjo institucional da caça e pesca. Em seguida, a política fundiária mantém-se como atividade relevante, como já ocorria desde a 2ª. presidência. A de transportes ferroviários, ao longo de toda a década, manteria sua presença, baixa, mas persistente, capaz de produzir algum acúmulo ao longo das décadas. Pela primeira vez aparecem atos federais referentes especificamente à questão da urbanização, distintos da política fundiária.

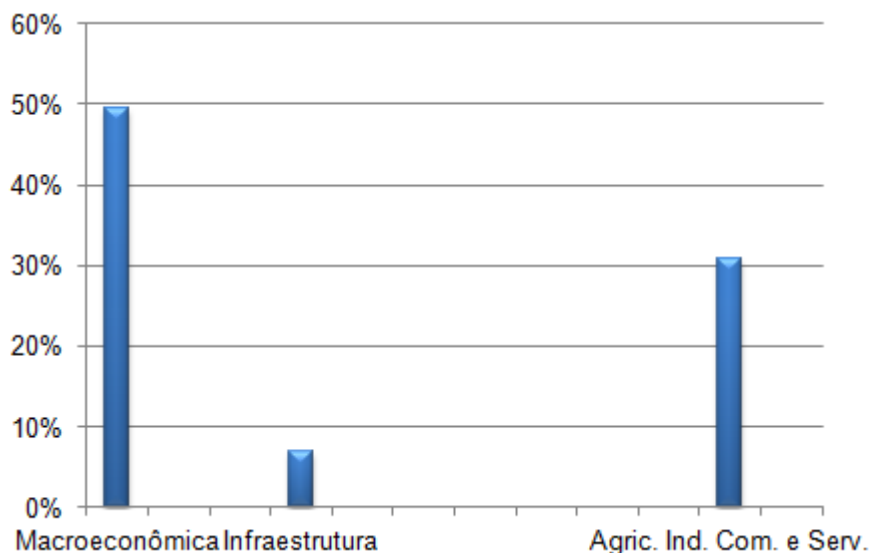
Gráfico 56 - Atos da administração pública na área econômica (inovações institucionais e mudanças incrementais) (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

O Gráfico 57 demonstra uma variação no sentido de um peso ainda maior da política macroeconômica, em detrimento da atenção sobre os setores econômicos e sobre a infraestutura. Ou seja, nesse momento, a política econômica de Vargas muda menos as regras do jogo da economia do que sua 2ª. presidência. Boa parte dos códigos já havia sido aprovada. O mundo continuava em crise, que no ano de 1937 tem um novo repique, e o protecionismo avançava no mundo inteiro. Isso se

[89] Por exemplo, o Decreto 1.439, de 05/02/1937, que aprovava o regulamento para a delimitação das zonas de proteção aos aeroportos.

reflete também na política comercial aduaneira de Vargas, que, como se viu no gráfico anterior, também teve uma elevação em relação a períodos anteriores.

Gráfico 57: Atos da administração pública na área econômica (inovações institucionais e mudanças incrementais) (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Embora haja um esforço mais concentrado em promover o desenvolvimento industrial, nota-se que tal não significava uma reorientação da política econômica. O Brasil ainda era, sobretudo, a agricultura. Mesmo que houvesse maiores esforços de industrialização, eles eram seletivos, e não gerais. Se orientavam a setores específicos e a preocupações imediatas de substituição de importações, o que de todo não era uma estratégia ruim. Os poucos recursos disponíveis eram orientados a setores que se julgava que poderiam trazer maiores retornos[90].

---

[90] Warren Dean cita o caso do grupo Klabin, que teria sido convencido pelo próprio Vargas a instalar uma nova fábrica de papel, com a garantia de que obteria empréstimo do Banco do Brasil. Podem ser citados outros exemplos, mas não se configura ainda uma política propriamente dita, justamente por terem sido negociados caso a caso. O episódio Klabin está citado em DEAN, Warren. **Industrializacao de Sao Paulo**: 1880-1945. São Paulo: Difel, 1971. 269 p

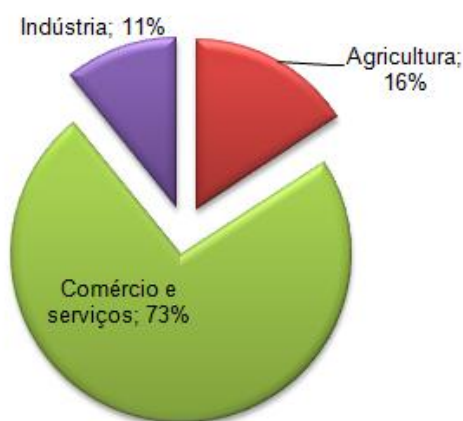
Na política regulatória, comércio e serviços continuam sendo o setor mais sujeito a novas regras, mas em escala bem menor que na presidência anterior. A indústria praticamente mantém seu patamar anterior. A agricultura é quem passa a receber maior regulamentação.

Tabela 62 - Atos de regulação econômica (inovações institucionais e mudanças incrementais)

Políticas	**1938**	**1939**	**1940**	**1941**	**Total**
Agricultura	2	7	3	7	19
Comércio e serviços	10	30	28	20	88
Indústria	3	6	0	4	13
Cassados, sem efeito, caducos	0	0	0	0	0
Outros	0	0	0	0	0
Total	15	43	31	31	120

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

A agricultura chega a ter 16% dos atos de regulamentação baixados por Vargas, superando a indústria nesse primeiro período de ditadura:

Gráfico 58 - Atos de regulação econômica (inovações institucionais e mudanças incrementais) (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

6.3.2.1.1 3ª. PRESIDÊNCIA (2º. PERÍODO: 1942-1945)

O último período da ditadura de Vargas mantêm fixa a importância da política fiscal no universo de atos unilaterais e de alteração das regras da economia. Na política macroeconômica, a política monetária passa a responder por uma grande quantidade de atos. Entre os setores econômicos, a indústria finalmente passa a figurar em patamar que rivaliza com a agricultura. Pode-se, finalmente, dizer que surgia uma agenda econômica orientada à indústria.

Tabela 63 - Atos da administração pública na área econômica (inovações institucionais e mudanças incrementais) (%)

Políticas	**1942**	**1943**	**1944**	**1945**	**Total**
Fiscal	26	25	36	26	113
Monetária e cambial: moeda, crédito, seguros	9	8	16	11	44
Comercial e aduaneira	1	4	4		9
Ferrovias	4	2	4	1	11
Portos	0	1	5		6
Correios e Telégrafos	0	0	0		0
Fundiária	5	4	4	15	28
Energia	3	5	1	5	14
Estradas e rodagem	1	2	1	2	6
Urbanização	0	0	1	1	2
Agricultura	17	17	9	3	46
Indústria	16	17	8	2	43
Comércio e serviços	13	9	3	1	26
Total	82	85	89	66	348

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Gráfico 59: Atos da administração pública na área econômica (inovações institucionais e mudanças incrementais)

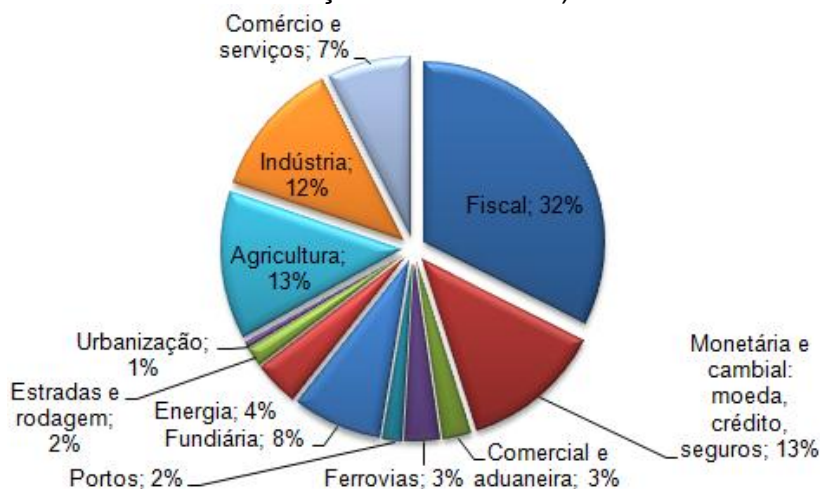
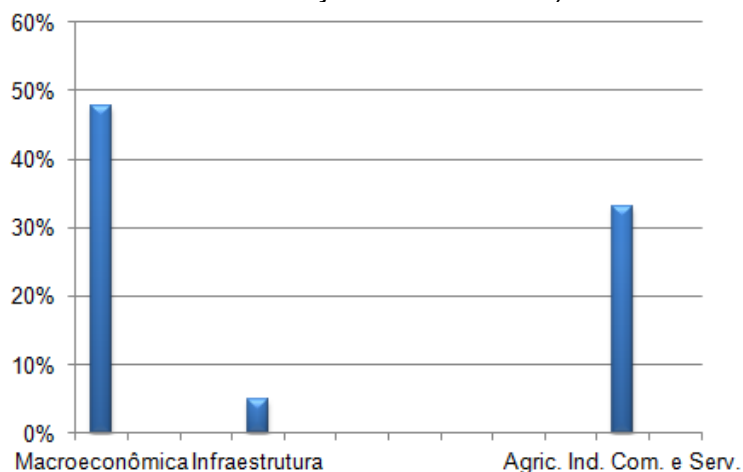
Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

A parte de infraestrutura se mantém diminuta. O crescimento de alguns setores é compensado pelo decréscimo de crescimento. A parte de energia e estradas de rodagem ganham um pouco mais de espaço, comparativamente a ferrovias e portos.

Gráfico 60 - Atos da administração pública na área econômica (inovações institucionais e mudanças incrementais)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

No caso da energia, mesmo com o Código de Águas, boa parte do setor de energia ainda mantém a configuração anterior. Embora tenha nacionalizado a regulamentação da energia, Vargas ainda apostava sobretudo em soluções organizadas de produção, transmissão e distribuição de energia organizadas por estado.

O Código permitia que o Governo Federal atribuísse aos estados o poder concedente para a exploração da energia, o que de fato ocorreu em algumas situações. A intenção era facilitar a exploração energética por quem quer que se aventurasse a entrar no setor, evitando as dificuldades que muitas vezes eram impostas por proprietários de terra, câmaras municipais ou governos estaduais[91]. O que se veria, ao longo da terceira e da quarta presidência de Vargas, eram múltiplas iniciativas voltadas a resolver problemas de demandas localizadas. Eram atribuídas concessões para a exploração de energia a estados, a municípios, ao Exército e a outros organismos públicos federais ou estaduais[92].

Na segunda fase, diminuem as novas regras sobre o comércio e serviços:

---

[91] Conflitos como os verificados no processo de implantação da Light, em São Paulo, bem descritos por SAES, Alexandre Macchione. Luz, leis e livre-concorrência: conflitos em torno das concessões de energia elétrica na cidade de São Paulo no início do século XX. **História**, Franca, v. 28, n. 2, 2009 .

[92] Em dezembro de 1940, o Hospital Psiquiátrico de Juqueri, da Secretaria de Educação e Saúde Pública, foi autorizado a elevar a barragem do córrego do Itaim para construir sua própria usina de geração de energia elétrica.

Tabela 64 - Atos de regulação econômica (inovações institucionais e mudanças incrementais)

Políticas	1942	1943	1944	1945	Total
Agricultura	5	4	5	1	15
Comércio e serviços	35	10	8	11	64
Indústria	5	2	2	5	14
Total	45	16	15	1166	93

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

A incidência dos atos ainda recai sobre o sertor de comércio e serviços em praticamente 70%, mas indústria passa a ter uma maior presença.

Gráfico 61 - Atos de regulação econômica (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1942-1945) (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

6.3.2.1.1 4ª. Presidência (1951-1954)

A última presidência de Vargas apresenta uma variação surpreendente em relação a sua trajetória anterior (tabela 65). A política macroeconômica, principalmente a política fiscal, fica muito mais "enxuta". Uma menor atenção é dada a suas alterações, que permanecem abaixo da política econômica orientada aos setores produtivos. A agricultura ainda tem grande presença.

Tanto na política econômica quanto em outras áreas, o ano de 1951 se mostra como um ano de dificuldades. Pode-se dizer que foi um ano perdido em termos da atividade presidencial.

Tabela 65 - Atos da administração pública na área econômica (inovações institucionais e mudanças incrementais) (%)

Políticas	**1951**	**1952**	**1953**	**1954**	**Total**
Fiscal	0	1	2	2	5
Monetária e cambial	2	1	1	3	7
Comercial e aduaneira	0	0	0	1	1
Ferrovias	2	1	1	0	4
Portos	1	1	1	2	5
Correios e Telégrafos	0	0	0	0	0
Fundiária	0	0	0	0	0
Energia	3	5	3	3	14
Estradas e rodagem	0	2	0	1	3
Urbanização	0	0	0	1	1
Agricultura	5	7	11	11	34
Indústria	1	3	1	3	8
Comércio e serviços	2	2	8	3	15
Total	14	21	20	27	97

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

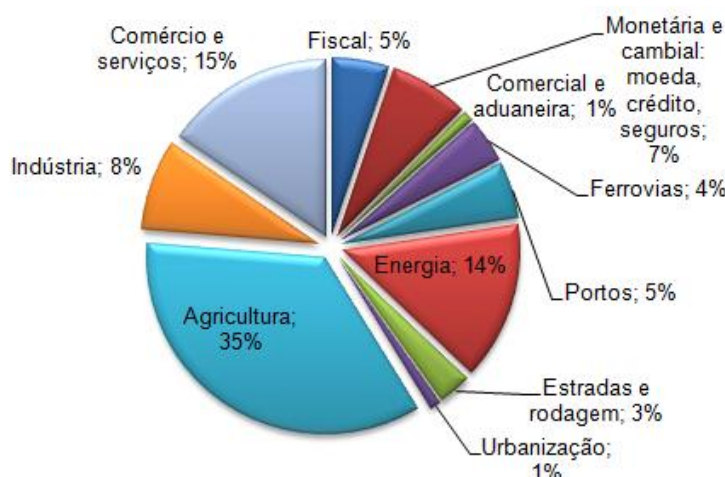
A agricultura tem uma presença importante por conta da política de modernização da agricultura. Embora anterior, essa política se expande na última presidência. Deixa de ter como foco apenas a colonização agrícola e passa a se orientar por conformar um arranjo institucional da agricultura. Consistia na formação

de núcleos rurais e na implantação de escolas técnicas agrícolas, estas para a formação de mão de obra (os técnicos agrícolas) instruídos em novas técnicas agrícolas[93]. Esse processo permitiria a elevação extraordinária da eficiência agrícola brasileira nas décadas subsequentes[94].

Na área de comércio e serviços, as políticas presidenciais miram a marinha mercante e a aviação civil, principalmente. A nova área da televisão é regulamentada pelo Decreto 31.835, de 21 de novembro de 1952, que estabelece as primeiras concessões de canais.

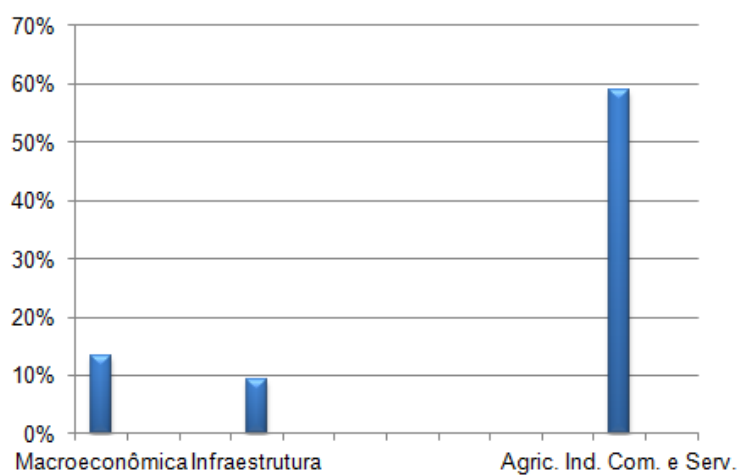
Gráfico 62 - Atos da administração pública na área econômica (inovações institucionais e mudanças incrementais) (%)

[93] A agricultura começa a experimentar o uso corriqueiro de tratores e implementos agrícolas. Técnicas de seleção de espécies e até de inseminação artificial passam a ser conhecidas. O uso de adubos e as técnicas de correção do solo ganham regulamentação com o Decreto 33.100/1953. A correção do solo seria decisiva para a expansão em larga escala da agricultura do Centro-Oeste brasileiro, sobre as terras de cerrado.

[94] A política agrícola da última presidência Vargas esteve sob o comando do pernambucano João Cleofas, chefe da UDN de Pernambuco. Para Bourne, a escolha de Cleofas para ministro da Agricultura seria a prova incontestável da aliança de Vargas com as oligarquias agrárias nordestina e de seu conservadorismo para a área (BOURNE, 2012, p. 217). Na verdade, Cleofas havia perdido, em 1950, a eleição para o Governo de Pernambuco para o candidato do PSD, Agamenon Magalhães, este sim, candidato majoritário da oligarquia daquele estado. João Cleofas era engenheiro e certamente não representava qualquer ameaça aos interesses agrários de qualquer região, mas encampou uma visão de modernização da agricultura que era, antes, do próprio Vargas.

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Os atos na área de energia mostram a mesma tentativa de encontrar soluções parciais e imediatas para o problema de energia. O problema tornara-se, desde os anos 1940, o grande gargalo de infraestrutura do país. Vargas terminaria sua última presidência sem ver a aprovação do sistema Eletrobrás, que só teria de fato início quase 10 anos depois, tendo seus primeiros passos na presidência de João Goulart e ao longo da ditadura militar, após 1964[95].

Gráfico 63 - Atos da administração pública na área econômica (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1951-1954) (%)

[95] O sistema Eletrobrás é uma criação de vários presidentes. Getúlio enviou sua proposta ao Congresso, sem conseguir que fosse aprovada. Durante a presidência Juscelino, o projeto voltou a tramitar e recebeu a aprovação congressual. Juscelino teve que lidar e superar os dois grandes lobbies contrários à Eletrobrás, vindos dos maiores estados produtores, São Paulo e Minas Gerais (este último, estado que JK havia governado). O projeto aprovado seria sancionado por Jânio Quadros, em 1961. A Eletrobrás entraria em funcionamento durante a presidência João Goulart e seria fortalecida durante as presidência militares, especialmente durante a presidência de Ernesto Geisel.

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

As mudanças na regulamentação econômica chegam a patamares mínimos.

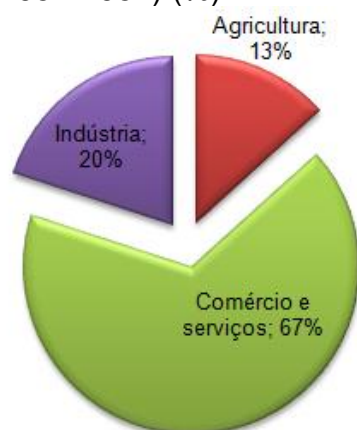
Tabela 66 - Atos de regulação econômica (inovações institucionais e mudanças incrementais)

Políticas	**1951**	**1952**	**1953**	**1954**	**Total**
Agricultura	1	1	0	0	2
Comércio e serviços	2	3	0	5	10
Indústria	1	1	1	0	3
Total	4	5	1	5	15

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

A indústria passa a ter sua atividade mais fortemente regulamentada, mas o comércio e os serviços permanecem como alvo essencial da atividade regulatória do Estado:

Gráfico 64 - Atos de regulação econômica (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1951-1954) (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

De todo modo, as grandes conquistas dessa última presidência se concentraram justamente no campo econômico. Vargas seria bem sucedido em aprovar a criação do Banco do Nordeste do Brasil (Lei 1.649, de 19/07/1952), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) (Lei 1.628, de 20 de junho de 1952), a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

(Lei n.º 1.806, de 6/01/1953) e da Petrobrás (Lei 2.004, de 3/10/1953). Seus frutos, porém, só seriam colhidos por outros presidentes.

6.3.2.2. *A política de organização do Estado e do serviço público*

6.3.2.2.1 1ª. Presidência (1930-1933)

As políticas de organização do Estado e do serviço público têm seus dados dispostos na tabela 67. A grande ênfase da 1ª. presidência seria, sem sombra de dúvida, o fortalecimento do aparelho repressivo próprio da União, vis-à-vis o dos estados.

Tabela 67 - Atos da administração pública da organização do Estado e do serviço público (inovações institucionais e mudanças incrementais)

Políticas	**1930**	**1931**	**1932**	**1933**	**Total**
Orçamento	1	2	5	0	8
Pessoal	1	21	5	4	31
Relações exteriores	0	2	1	0	3
Organização da Justiça	3	13	12	8	36
Administração *	4	34	34	19	91
Comunicação e publicidade	0	1	0	1	2
Defesa e repressão**	7	40	36	41	124
Total	16	113	93	73	295

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao
Obs: os atos orçamentários, para todas as presidências, foram excluídos da contagem dos decretos da política de organização do Estado e do serviço público.
* Normas, procedimentos, instrumentos de controle da gestão pública.
** Forças armadas e organização da segurança pública do DF

As razões para tal são inúmeras e bastante evidentes. Vargas era presidente não por conta de uma eleição, mas de um movimento civil que ganhou desfecho militar em um embate sobretudo travado entre as forças estaduais. As forças armadas atuaram em favor de Vargas não por meio tanto de sua cúpula, mas principalmente da jovem oficialidade, tenentes, tenentes-coronéis (como Góis Monteiro, seu nome mais importante) e alguns coronéis. Esse grupo se soma à coalizão insurgente, lado a lado com os chefes das oligarquias estaduais, e transforma aquela movimentação episódica em movimento organizado, o chamado

tenentismo. Seu papel passa a ganhar proeminência nos governos dos interventores e como base de apoio fundamental do regime varguista. Ao mesmo tempo, sua radicalização, tida como preocupante pelo regime, pelo risco de que fugisse ao controle, incentivava toda uma política de reestruturação, aparelhamento, concessão de vantagens e benefícios à oficialidade. A alta cúpula, por sua vez, acabou sendo fiadora da posse de Vargas, após um momento inicial de vacilação no qual a junta militar cogitou permanecer à frente do governo até que houvesse novas eleições.

O peso relativo da política de defesa e repressão no arranjo varguista de organização do Estado e do serviço público está exposto no gráfico 65:

Gráfico 65 - Atos da administração pública da organização do Estado e do serviço público (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1930-1933)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

A grande inovação institucional é o próprio Governo Provisório, que se instala estabelecendo imediatamente amplos poderes unilaterais, a serem exercidos “discricionariamente, em toda sua plenitude”, com as funções de Poder Executivo e também de Poder Legislativo. A reconstituição do Legislativo ficava remetida a uma Assembleia Constituinte (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA,

11 de novembro de 1930). Além do Congresso Nacional, foram dissolvidas as Assembleias Legislativas dos Estados, as Câmaras ou assembléiás municipais.

O Decreto instituiu (Art. 11) também a figura que seria peça-chave na arquitetura política de todas as presidências de Getúlio Vargas: o interventor. Nomeado, nos períodos ditatoriais, ele se transformaria em força política, na maioria dos Estados, e proveria Vargas de bases políticas que depois se aglutinariam em torno do PSD.

Representante maior do Governo Provisório nos estados, o interventor detinha poderes unilaterais, de uso discricionário, conferidos pelo presidente, por decreto. O interventor, por sua vez, nomeava o prefeito, em um sistema de correia de transmissão. Não por outra razão, os interventores – e certamente também os prefeitos – copiariam o padrão de governança varguista em seus mínimos detalhes: "o dinamismo do Governo Federal (grandes obras, inaugurações, discursos a favor do progresso e do desenvolvimento etc.) e também o culto à personalidade do chefe do Executivo" (CODATO, 2008, p.101).

O país passava a ter uma única fonte de produção institucional, o Poder Executivo, e um único instrumento: o decreto (art. 17).

Seguindo a regra de presidências de reconstrução, nas quais, além de desenvolver políticas e ocupar postos do Estado com os representantes da coalizão vencedora, o Governo Provisório inicia a operação de desmonte dos mecanismos sob o controle da antiga coalizão. Além de mudanças administrativas, iniciam-se as demissões de funcionários ligados ao antigo regime e se instalam aparatos repressivos especiais para investigar e punir supostos crimes das autoridades do antigo regime. O Exército e a Marinha são agraciados com decisões de reaparelhamento e novas regras do serviço militar[96].

---

[96] São baixados, a esse respeito, os Decretos 19.440, de 28/11/1930; 19.533, de 27/12/1930; 19.507 , de 18/12/1930; 19.453 , de 04/12/1930 e 19.405, de 15/11/1930.

Embora tenha destituído os estados de autonomia, Vargas desconcentrou inúmeras atividades federais para que fossem realiadas pelos estados, como os serviços agrícolas de inspeção e atividades de fiscalização e controle.

A lógica revelaria posteriormente um elemento importante para o federalismo brasileiro. Ao confiar nos interventores a gestão dos governos estaduais, esses não eram meras figuras decorativas, e sim autoridades com poderes concedidos pelo presidente. Investidos na função, os interventores passaram a organizar serviços, a realizar atividades e a empreender projetos que conformariam uma estrutura governamental estadual bem mais robusta que as que os estados dispunham na Primeira República.

A contradição reside no fato de que, ao mesmo tempo em que enfraquecia os estados enquanto representação autônoma, os mesmos passaram a ser fortalecidos administrativamente, ou seja, enquanto máquina pública. Isso daria, no longo prazo, condições de autonomia aos próprios estados e aumentaria ainda mais o interesse das elites políticas regionais de disputar o controle dessas máquinas, que foram totalmente reorganizadas pelo Governo Federal[97].

---

[97] Já em 1931, são transferidos para os estados serviços agrícolas considerados de natureza regional e estruturas do Ministério da Agricultura.

6.3.2.2.2 2ª. Presidência (1934-1937)

Os atos organizados na tabela 68 mostram que a organização do Estado e do serviço público, na 2ª. presidência Vargas, são sobretudo dedicados à estruturação dos organismos de defesa e repressão. Em seguida vem o estabelecimento de normas internas de funcionamento da administração pública.

Tabela 68 - Atos da administração pública de organização do Estado e do serviço público (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1934-1937)

Política	**1934**	**1935**	**1936**	**1937**	**Total**
Pessoal	3	0	4	1	8
Relações exteriores	0	0	0	0	0
Organização da Justiça	7	0	0	0	7
Administração*	57	2	4	3	66
Comunicação e publicidade	1	0	0	0	1
Defesa e repressão (militares e DF)	16	32	16	22	86
Total	84	34	24	26	168

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Oobs: os atos orçamentários, para todas as presidências, foram excluídos da contagem dos decretos da política de organização do Estado e do serviço público.

* Normas, procedimentos e instrumentos de controle da gestão pública.

Pode-se afirmar que as razões que motivaram tal prioridade permaneceram presentes e muito fortes na 2ª. presidência. Embora o volume de atos seja menor em relação ao da 1ª. presidência, é no mínimo curioso que, num período constitucional e supostamente democrático, os atos de defesa e repressão se elevem mais do que no período de governo insurgente. O aparato repressivo se institucionaliza, pelas mãos de Vargas e com o beneplácito do Congresso, mais do que durante o período em que os paulistas pegaram em armas contra Vargas e antes mesmo da ditadura instaurada em 1937.

Os atos relacionados à política de defesa e repressão chegam a 51%, ou seja, superando a soma de todos os demais:

Gráfico 66 - Atos da administração pública de organização do Estado e do serviço público (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1934-1937)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

De fato, a ditadura de Vargas começou em 1935, e não em 1937. Foi, primeiro, com a Lei de Segurança Nacional (Lei n.º 38, de 4 de abril de 1935), e logo em seguida com a decretação do Estado de sítio, por meio do Decreto n.° 457, de 17 de abril de 1935. Em agosto, o Estado de sítio foi prorrogado por mais 90 dias (Decreto n.° 532/1935).

Em novembro, mês dos levantes de Natal, Recife e Rio de Janeiro, foram fechados os núcleos da Aliança Nacional Libertadora[98]. Em dezembro, o Congresso aprovou emenda constitucional equiparando ações consideradas

---

[98] A ANL foi criada em março de 1935. Era liderada pelos comunistas, tendo Luís Carlos Prestes como presidente de honra. A respeito, SILVA, H. e CARNEIRO, **História da república brasileira**: o Estado Novo, op. cit. vol. 10; SKIDMORE, **Brasil**: de Getúlio e Castelo, op. cit.; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **A revolta comunista de 1935**. CPDOC . Disponível em <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/RevoltaComunista> Acesso em 23 Jul 2011.

subversivas ao estado de guerra, pelo qual a Constituição permitia a suspensão de direitos e garantias individuais. O Brasil atravessou os anos de 1936 e 1937 em estado de guerra.

Em setembro de 1936, o Congresso aprovou a Lei n.° 244, proposta pelo presidente, e instituiu um tribunal de exceção, o Tribunal de Segurança Nacional. O chefe de polícia do Distrito Federal, Filinto Müller, declarou ter prendido, entre novembro de 1935 (mês dos levantes de Natal, Recife e Rio de Janeiro) mais de 7 mil pessoas (SILVA e CARNEIRO, 1975, P. 79)[99].

Enfim, um quadro de ditadura antes da institucionalização plena da ditadura. Um cenário mais repressivo que o vivido no contexto quando o Brasil estava, de fato, em estado de guerra. Vargas daria origem a um anticomunismo que ficaria arraigado à ideologia dos militares, seria inculcado na formação das escolas militares e seria utilizado, posteriormente, na ditadura militar instaurada em 1964, simplesmente copiando os mesmos conceitos de subversão, comoção intestina, inimigo interno, assim como instrumentos básicos como as leis de segurança nacional.

---

[99] Em carta ao presidente Getúlio Vargas, Oswaldo Aranha, então embaixador do Brasil em Washington, reclamava: “o teu ministro da Justiça e a Polícia começaram a prender civis, professores, mulheres” [...] “A coisa tomou proporções tais que, em dado momento, [...] cheguei a temer que me apontassem entre os comunistas brasileiros” (citado por SILVA e CARNEIRO, op. cit. p. 70-71).

6.3.2.2.3 3ª. PRESIDÊNCIA (1º. PERÍODO: 1938-1942)

Os atos da administração pública na área da organização do Estado e do serviço público, consequência direta da criação do DASP[100].

Tabela 69 - Atos da administração pública na área da organização do Estado e do serviço público (inovações institucionais e mudanças incrementais)

Políticas	**1938**	**1939**	**1940**	**1941**	**Total**
Orçamento	0	0	1	0	1
Pessoal	31	10	12	`15	53
Relações exteriores	0	0	0	0	0
Organização da Justiça	6	4	7	1	18
Administração	54	16	61	82	213
Comunicação e publicidade	1	0	2	0	3
Defesa e repressão (militares e DF)	62	30	42	38	172
Outros	0	0	0	0	0
Total	154	60	125	121	460

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

As regras de funcionamento e controle da administração pública superam inclusive os de defesa e repressão[101].

---

[100] O DASP foi previsto na Constituição de 1937, mas criado pelo Decreto-Lei n.° 579, de 30 de julho de 1938.

[101] Como já comentado, grande parte do trabalho repressivo já havia sido feito durante a 2.ª presidência, principalmente no que se referia ao combate ao comunismo e ao sindicalismo autônomo.

Gráfico 67 - Atos da administração pública na área da organização do Estado e do serviço público (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1938-1941) (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Vários dos órgãos são criados, estruturados ou reestruturados, por meio de regimentos aprovados. Suas estruturas de comando e as regras hierárquicas tornam-se mais definidas, além de as funções serem objeto de maior detalhamento, orientando muito estritamente as tarefas e rotinas dos servidores.

Ao longo de toda a história republicana, é comum ver presidentes iniciando seus governos promovendo grandes ou pequenas reformas administrativas. Mais do que decisões burocráticas ou devotadas a criar ou extinguir cargos, aumentando ou reduzindo gastos, tais decisões normalmente espelham, em si, uma agenda. Parte importante do remodelamento do Estado por Vargas é feito com o intuito de se criar um novo estado, completamente reconfigurado, com novas estruturas ou com mudanças incrementais em organismos já existentes.

Ao fazer também sua reforma administrativa, Vargas estabelece uma agenda: estruturar sistemas de políticas sociais capazes de responder a demandas e, com isso, ampliar as formas de controle do estado sobre a sociedade e sobre o próprio serviço público. Se, na presidência Campos Salles, o foco da organização do Estado e do serviço público recai sobre a estrutura de arrecadação de impostos

e gestão das finanças públicas, em Vargas é a política social que experimenta as mudanças mais significativas.

Junto com o DASP, a legislação de pessoal começa a tornar-se significativa. Fica claro um esforço de fortalecer uma burocracia de Estado com a definição de áreas exclusivas de atuação de servidores públicos concursados, regras de recrutamento por mérito, regras de atuação e normatização de procedimentos burocráticos, planos de carreira, em alguns casos, e benefícios sociais.

Desde 1930, Vargas vinha tomando decisões na política de organização do serviço público que seguiam, claramente, o modelo gerencialista de administração pública desenvolvido nos Estados Unidos. Esta linha aparece explicitamente desde as primeiras edições da Revista do Serviço Público, editada pelo DASP.

O DASP era o grande gerente da administração pública varguista. Seus poderes iam desde a realização de estudos, a recomendação para a criação de novos organismos de Estado, a elaboração da proposta orçamentária, a organização dos processos de trabalho, a coordenação das relações entre os órgãos e até mesmo as relações com o público. O DASP constituía ainda uma verdadeira “correia de transmissão” da Presidência da República para a administração dos estados[102]. Suas normas buscavam enquadrar a gestão dos intervetores aos ditames federais. A adesão aos princípios gerais da administração pública federal e a seus procedimentos rotineiros era condição essencial para que fossem atendidas demandas locais por distribuição de benefícios e serviços públicos nacionais.

Vargas não institui no Brasil um modelo weberiano, e sim gerencialista, o que contradiz o senso comum e o próprio discurso gerencialista que se afirmou no Brasil

---

[102] O papel político do DASP na relação com os interventores está em um dos capítulos do estudo clássico de SOUZA, Maria do Carmo Campelo. **Estado e partidos políticos no Brasil** (1930-1964). São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

nos anos 1990 contra o legado de Vargas[103]. Seria até mais apropriado dizer que Vargas representa um gerencialismo de “primeira geração”. As burocracias de carreira estavam circunscritas a alguns núcleos estratégicos de Estado, como o militar, o diplomático, o fiscal (arrecadação de impostos), o judiciário e o próprio DASP. Grande parte da administração era composta pelos chamados extra-numerários (fora do quadro regular do serviço público), sob condição funcional mais precária até que a dos trabalhadores celetistas do setor privado[104].

As empresas estatais e as autarquias criadas sob sua presidência tinham uma clara orientação empresarial, não apenas em relação aos seus objetivos, mas também à sua gestão – que, conforme se apregoava, seria orientada por resultados, pela eficiência e pelo comando “técnico”.

No campo da defesa e segurança pública, a 3ª. Presidência de Getúlio Vargas atuou intensamente na promoção de inovações e mudanças incrementais voltadas a modernizar o aparato repressivo. É instituído o novo Código Penal (Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de Dezembro de 1940), que permaneceria em vigor por mais de 70 anos, e o Código de Processo Penal (Decreto-Lei n. º 3.689/1941).

O peso político dos militares e o contexto da II Guerra Mundial acelerariam os passos rumo à modernização das forças armadas[105]. Elas ganhariam novos

---

[103] BRESSER-PEREIRA, L. C.. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. Brasília: **Revista do Serviço Público**, ENAP, Ano 49 Número 1 Jan-Mar 1998, pp. 5-42.

[104] Um modelo, portanto, não muito diferente do defendido nos anos 1990 na proposta de reforma do Estado. BRESSER-PEREIRA, L. C.. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: MARE, 1997. Série Cadernos MARE da Reforma do Estado, vol. 1

[105] O momento coincide também com o encerramento, em 1940, do trabalho de duas décadas da Missão Francesa. A II Guerra, com a participação brasileira no conflito bastante direcionada por sua aliança com os Estados Unidos, iriam alterar os rumos plantados pela missão. O tema é objeto da tese recente de BELLINTANI, Adriana Iop. **O Exército brasileiro e a missão militar francesa**:

regulamentos para estreitar a disciplina, reorganizar funções e orientar procedimentos, consolidando a corporação militar enquanto a mais hierárquica de todas as burocracias do Estado. Foram também reforçadas as regras do recrutamento militar obrigatório[106].

Durante o período ditatorial, a presidência promoveria a supremacia absoluta das forças armadas em relação às forças estaduais. Não por acaso, o presidente edita o Decreto-Lei n.º 2.749, em 06/11/1940, sobre a cassação das cartas patentes de oficiais da já extinta Guarda Nacional[107].

---

instrução, doutrina, organização, modernidade e profissionalismo (1920-1940). 2009. 2 v. Tese (Doutorado em História). Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

[106] Decretos-Lei n.º 02.330/1940, 02.673/1940, 02.736/1940, e o Decretos n.º 05.161/1940.

[107] As cartas continuaram válidas, tendo efeito mais simbólico do que prático. Permaneciam podendo ser ostentadas pelos coronéis e majores, desde que não tivessem recebido sentença condenatória, inclusive quanto a crimes contra a segurança nacional.

6.3.2.2.4 3ª. PRESIDÊNCIA (2º. PERÍODO: 1942-1945)

O comportamento da política de organização do Estado e do serviço público de 1942 a 1945 permanece bastante próximo do que foi no período imediatamente anterior:

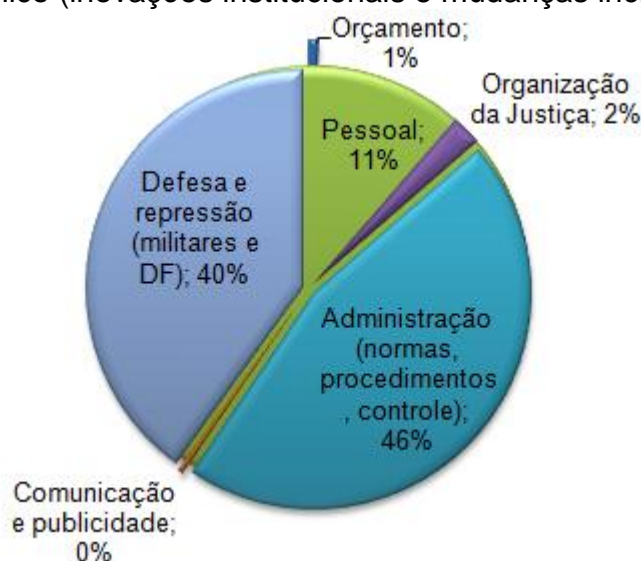
Tabela 70 - Atos da administração pública na área da organização do Estado e do serviço público (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1942-1945) (%)

Políticas	**1942**	**1943**	**1944**	**1945**	**Total**
Orçamento	0	3	0	2	5
Pessoal	14	9	25	23	71
Relações exteriores	0	0	0	0	0
Organização da Justiça	7	4	4	0	15
Administração	101	69	76	61	307
Comunicação e publicidade	2	0	0	1	3
Defesa e repressão	99	67	60	42	268
Outros	0	0	0	0	0
Total	223	152	165	129	669

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

A proporção entre cada uma das políticas, muito próxima do que foi no primeiro período da 3ª. presidência, mostra pequenas variações percentuais. A defesa e repressão tem um ligeiro crescimento, as políticas de pessoal e de organização da justiça têm um ligeiro decréscimo.

Gráfico 68 - Atos da administração pública na área da organização do Estado e do serviço público (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1942-1945) (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Os dados demonstram, nesta e em outras presidências, que políticas como a de comunicação e a orçamentária, mesmo que sejam decisivas à gestão governamental, costumam produzir poucas normas. Isso pode denotar ou uma baixa institucionalização dessas políticas, que estariam submetidas mais aos ditames de regras gerais da administração e aos comandos presidenciais discricionários, somada a uma grande autonomia dos órgãos para tomar decisões e definir regras por conta própria, com maior flexibilidade[108].

[108] Ambas as razões podem se dar inclusive em paralelo, não sendo excludentes. Ao longo da história do Estado brasileiro, o grau de autonomia dos organismos estatais pode ser medido pela existência de atos autônomos que possam produzir, sem a necessidade de decisão superior (presidencial ou de ministros). Supõe-se que tais decisões autônomas tenham sido delegadas por lei ou por decreto, na maioria das vezes, no próprio ato de criação desses organismos.

6.3.2.2.5 4ª. PRESIDÊNCIA (1951-1954)

A 4ª. presidência de Getúlio Vargas apresenta menos inovações institucionais e mudanças incrementais que as anteriores. As decisões voltadas à política de defesa e repressão voltam a predominar, perfazendo mais da metade de todos os atos.

Tabela 71 - Atos da administração pública na área da organização do Estado e do serviço público (inovações institucionais e mudanças incrementais) (%)

Políticas	**1951**	**1952**	**1953**	**1954**	**Total**
Orçamento	0	1	1	0	2
Pessoal	9	16	12	8	45
Relações exteriores	0	0	0	0	0
Organização da Justiça	1	1	0	1	3
Administração	11	8	6	4	29
Comunicação e publicidade	0	0	0	0	0
Defesa e repressão	15	28	25	13	81
Outros	0	0	0	0	0
Total	36	54	44	26	160

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

É um dado que pode ser atribuído tanto à atmosfera de crise e à permanência das forças armadas como esfera do Estado decisiva para a sorte dos presidentes, o que lhe garantia prioridade em muitas das decisões. O clima exacerbado de Guerra Fria também pode ter contribuído de alguma maneira, mais como justificativa das demandas de expansão feitas pelos militares.

Também há uma presença marcante de decisões sobre a política de pessoal. Quando, em sua mensagem ao Congresso, Vargas citava um acúmulo de paralelismos e sobreposições nas organizações públicas, registrava esse agigantamento nem sempre racional da máquina pública e, consequentemente, de seu pessoal.

Gráfico 69 - Atos da administração pública na área da organização do Estado e do serviço público (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1951-1954) (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

O quadro também é um retrato da perda de poder do DASP, após a ditadura, e sua transformação de uma espécie de gerente geral do governo para um organismo basicamente orientado a cuidar da política de pessoal.

6.3.2.3. A política social

6.3.2.3.1 1ª. Presidência (1930-1933)

A política social, com Vargas, apresenta uma grande inovação institucional em relação a governos anteriores: começa a ser estruturada a maioria dos subsistemas da área, tal como conhecemos hoje. Os principais deles, a saúde, a educação, a assistência e previdência social, e os direitos do trabalho. De forma inicialmente complementar, a cultura – que surge ligada à educação; a habitação – tratada inicialmente com o problema da infraestrutura urbana e da saúde; e o da segurança alimentar – que aparece relacionada aos problemas de saúde pública e de garantia de abastecimento das grandes cidades, depois como problema econômico para a estabilidade dos preços, diminuição do custo da mão de obra e manutenção do poder de compra do salário mínimo.

Embora todas essas áreas existissem anteriormente como assuntos governamentais, seu arcabouço institucional autônomo era precário e genérico. Em sua maior parte, os problemas sociais eram tratados à luz do Código Civil, do Código Penal, da regulamentação de obras e posturas das cidades, do regulamento das escolas. Quando derivavam em crises sociais mais amplas ou em "perturbações à ordem pública" (forma pela qual a elite tratava institucionalmente os incômodos a seu modo de vida regular), passavam à alçada da polícia. Até então, a polícia era o remédio genérico da maior parte dos problemas sociais. Na melhor das hipóteses, eram direcionados ao domínio dos profissionais especializados, que mesmo com um discurso científico, ainda exerciam suas atividades com largo uso

de instrumentos repressivos[109]. A saúde era o que os médicos e farmacêuticos faziam em seu exercício profissional. A educação era o que os professores ensinavam e o que as grandes referências culturais de cada época criavam. A cultura era padronizada pelos modelos concebidos pela Escola de Belas Artes.

A partir de Vargas, esses sistemas de políticas públicas estruturam-se de maneira mais formal e centralizada. Sua política social resulta da produção de regras concebidas e implementadas por estruturas estatais que passam a definir, em detalhes, não apenas a concepção dessas políticas, mas seu funcionamento prático e regular, o que normalmente se chama de implementação.

Ele cria dois novos ministérios: o do Trabalho, Indústria e Comércio[110] e o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública[111]. Neles reuniu sua burocracia especializada, composta por formuladores, empreendedores de políticas[112] e gestores da máquina pública responsáveis pela execução das atividades.

---

[109] Caso das internações compulsórias, do eletrochoque, da palmatória, da camisa de força. Mesmo a criminologia lombrosiana era uma tentativa rudimentar de estender conhecimentos supostamente científicos da Medicina à criminologia.

[110] Decreto no. 19.433, de 26/11/1930, complementado pelo Decreto 19.495, de 17/12/1930. Na montagem desse ministério, Vargas incorporou partes retiradas do do Ministério da Agricultura (as relativas à indústria e ao comércio) e do Ministério de Relações Exteriores.

[111] Decreto 19.402, de 14/11/1930, complementado pelo Decreto 19.444, de 01/12/1930. Para essa pasta, Vargas transferiu repartições desmembradas do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (principalmente para os assuntos da educação) e do Ministério de Viação e Obras Públicas (a parte de inspetoria de águas e esgotos, doravante relacionada à saúde).

[112] A acepção de “policy entrepeneurs” está conforme MINTROM, M. Policy Entrepreneurs and the diffusion of innovation. **American Journal of Political Science**, Vol. 41, N. 3 (Jul., 1997), pp. 738-770.

Os ministérios cumpriam a tarefa de assessorar o presidente, para ele produzindo os atos que expressariam o comando de suas decisões, dando detalhes de orientação à burocracia e de controle dos processo a serem realizados. Para explicar o alto volume de atos unilaterais, além das prerrogativas do presidente, eram necessários organismos como esses para que fossem produzidos os atos assinados pelo presidente, com a necessária riqueza de detalhes requerida.

As decisões de Vargas que representaram inovações institucionais e mudanças incrementais na área social, entre 1930 e 1933, estão mostradas na tabela 72:

Tabela 72 - Atos da administração pública na área social (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1930-1933)

Política	**1930**	**1931**	**1932**	**1933**	**Total**
Assistência e previdência social	1	10	53	7	71
Educação e Cultura	4	12	10	8	34
Habitação	0	0	1	1	2
Trabalho e emprego	2	6	4	6	18
Saúde	3	5	8	7	23
Segurança alimentar	0	2	0	0	2
Total	10	33	76	29	148

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Percebe-se que a assistência e previdência social é a questão que mais atenção recebe do presidente, seguida da educação e cultura, depois pela saúde e pelo trabalho e emprego. O peso proporcional das decisões (inovadoras ou incrementais) tomadas quanto a cada política estão representados percentualmente pelo gráfico 70:

Gráfico 70 - Atos da administração pública na área social (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1930-1933) (%)

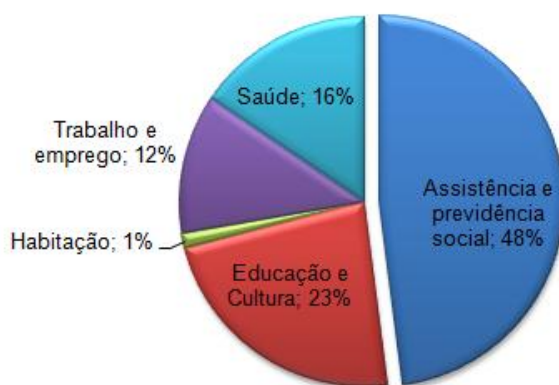
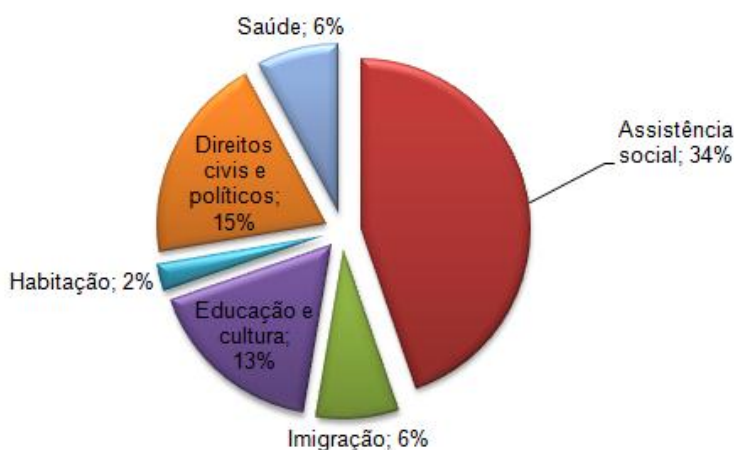
Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Na regulação social, do mesmo modo, é a assistência social quem lidera. Duas novidades aparecem, com uma grande relevância institucional: a política de direitos civis e políticos e a de trabalho e emprego, sob a qual se monta o arranjo institucional dos direitos trabalhistas e do sindicalismo corporativo.

Tabela 73 - Atos de regulação social (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1930-1933)

Política	**1930**	**1931**	**1932**	**1933**	**Total**
Assistência social	0	0	0	34	34
Imigração	2	2	1	1	6
Educação e cultura	0	12	1	0	13
Habitação	0	1	1	0	2
Direitos civis e politicos	0	1	4	10	15
Saúde	0	4	2	0	6
Segurança alimentar	0	0	2	1	3
Trabalho e emprego	0	2	7	11	20
Total	2	14	2	35	99

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

O peso relativo dessas três áreas está no gráfico 71, que mostra também que a questões da imigração e a da saúde eram também importantes, embora em menor escala.

Gráfico 71 - Atos de regulação econômica/social (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1930-1933) (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

No que se refere à educação, a 1ª. presidência Vargas inicia reforçando as atribuições dos estados e o caráter regulatório da atuação federal na área do ensino privado[113]. A União continuava prioritariamente incumbida do ensino universitário; os estados, do ensino secundário e primário, este em colaboração com os municípios. A grande inovação na área se daria em 1932, com a criação do Fundo de Educação e Saúde (Decreto n.° 21.452). Por meio do fundo, Vargas alimentaria os sistemas de saúde e educação implantado em estados e municípios.

A partir de 1931, o presidente promove a montagem de seu agressivo arranjo institucional da política social, articulando várias áreas. Vargas se beneficiava do

---

[113] Nessa linha, Vargas baixa em 1931 os decretos 19.851 (que concentra a política educacional federal no ensino universitário e dedicada a expandir o ensino privado nessa área), os Decreto n.° 19.890 e 20.496 (respectivamente, sobre a organização e a inspeção do ensino secundário), o Decreto n.° 19.941 (sobre o ensino religioso, que sela as relações amistosas de Vargas com a Igreja Católica), o Decreto n.° 20.826 (que da reconhecimento oficial federal aos diplomas das instituições estaduais) e o Decreto n.° 20.179 (sobre o registro de professores), entre outros.

fato de que tais áreas não existiam ainda de modo completamente distinto, muito menos autônomo. O “social” era ainda ausente de subsistemas que estivessem estruturados pelo Estado na forma de organismos capazes de formular políticas (mais do que apenas para atender a demandas), com fundos específicos para financiar a gestão de suas soluções, e com gestores públicos capazes de coordenar a interlocução com a sociedade e articular a montagem de operações regulares e sistemáticas de entrega de benefícios públicos, ou seja, sistemas nacionais de políticas públicas.

O Governo Provisório começou a assenhorar-se das políticas sociais, assumindo tarefas que antes eram desenvolvidas apenas por alguns estados ou por nenhum deles. Os arranjos institucionais seguiam a linha de estruturar políticas nacionais, com organismos do Estado claramente incumbidos de formular alternativas para a decisão presidencial, financiar ações repassando recursos para estados, municípios e entidades sociais. Em alguns casos, era oferecida também a retaguarda de centros de referência especializada, capazes de oferecer soluções para problemas impossíveis de serem resolvidos localmente e mesmo de formar profissionalmente gestores que atuariam nos estados.

Em 1931, o presidente cria um fundo (Caixa de Subvenções) para subvencionar sua política social (Decreto 20.351/1931). Servia para auxiliar estabelecimentos de caridade, a educação fundamental e média e o ensino técnico. A educação se estrutura, como arranjo institucional, por meio do Serviço de Nacionalização do Ensino. Muitas das ações na área social não usavam a denominação “programa”, como hoje é mais usual, e sim “serviço”.

Além da definição usual sobre o que se fazer, quem fará, quando começará e quanto custará, os decretos vêm carregados de justificativas hoje normalmente relegadas às exposições de motivos. Os preâmbulos são ricos enquanto documentos que declaravam as concepções que motivavam não só aquela decisão presidencial, mas sua orientação política.

O citado decreto da Caixa considerava que,

> "Paralelamente aos serviços públicos de assistência, tem o Estado o dever de subvencionar e amparar os estabelecimentos de iniciativa particular com as mesmas finalidades";
>
> "Os auxílios prestados pelo Governo Nacional devem ser distribuidos com eficiência, tendo-se em vista garantir e desenvolver, ao longo do território brasileiro, a organização e real utilidade dos estabelecimentos";
>
> "A prestação desse serviço do Estado reclama, há muito, uma reforma que o integre na justa finalidade do seu altruísmo, de molde a estabelecer normas preventivas da burla e dos meros favores pessoais ou políticos, no manifesto interesse dos verdadeiros desprotegidos e da economia do país";
>
> "As dotações consignadas, na sua maioria sem conhecimento prévio do mérito das instituições e sem a relativa uniformidade, representando pesado onus às finanças públicas, não têm tido distribuição proporcional às respectivas necessidades". (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1931).

O fundo deixava clara e detalhadamente expostos os alvos de atenção da política. Eram hospitais, maternidades, creches, leprosários, institutos de proteção à infância e à velhice, asilos de mendigos, de cegos e surdos-mudos, orfanatos, ambulatórios para tuberculosos, "dispensários"[114] e estabelecimentos de ensino.

Para gerir essa poderosa máquina nacional de distribuição de incentivos para a formação de uma ampla rede de assistência, os pedidos passavam a ser analisados pelo recém criado Ministério da Educação e Saúde Publica. No caso da saúde, o Departamento Nacional de Assistência Pública foi promovido a Diretoria de Assistência Hospitalar (Decreto 20.563, de 26/10/1931). Seguia um padrão bastante similar de construção do Estado: órgãos mais modestos primeiro são robustecidos, ganham novas atribuições, ao mesmo tempo em que multiplicam suas repartições. Depois se fundem a outros organismos, passam a gerir soma

---

[114] Os dispensários eram espécies de ambulatórios, que davam atendimento emergencial não continuado aos doentes, de forma gratuita ou mais barata.

significativa de recursos, a comandar um grande número de funcionários e a atuar em uma variedade tão grande de frentes de trabalho que se resolve formar um novo ministério[115].

Nas relações do trabalho, três decretos são importantes por abrirem uma frente de atuação do Estado, de faceta regulatória, que representaria um importante pilar do arranjo institucional corporativo de Vargas. Curiosamente, trata-se de um dado muito pouco evidenciado nas pesquisas sobre a “Era Vargas” e sobre a montagem da política corporativa.

O primeiro foi o Decreto 20.225, de 18/07/1931, que regulava as consignações em folha de pagamento e permitia tais operações somente a funcionários públicos federais (civis ou militares, ativos ou inativos, concursados ou extranumerários) ou de associações civis exclusivamente de classe e ou de beneficência. Ao longo dessa presidência, vários dos decretos reconhecem entidades de classe e assistenciais que modificavam seus estatuso para se tornarem aptas a prestar tais operações e receber recursos federais para a prestação de serviços assistenciais.

A regulação dos empréstimos e também dos mecanismos de fiança de empréstimo a servidores e trabalhadores, feita por intermédio de suas “entidades de classe” (sindicais), acabou se constituindo em uma atividade essencial à montagem do arranjo corporativo. Era uma forma do Estado intervir, sob o pretexto de harmonizar e garantir mais benefícios aos trabalhadores, o que de fato ocorria. Os empréstimos sempre foram vistos pelos trabalhadores públicos e privados como

---

[115] Certamente, a política partidária e os interesses de grupos sociais é decisiva para a decisão de se criar novos organismos estatais. Eles servem para muitas vezes contemplar forças de uma determinada coalizão governista. Todavia, forças políticas importantes não querem estruturas governamentais vazias, e sim máquinas recheadas de recursos, servidores, políticas nacionais. Ou seja, as decisões no âmbito da “politics” são invariavelmente acompanhadas de consequências em termos de “policy”.

uma espécie de salário extra, em muitos casos, em uma situação de endividamento permanentemente. Só assim era possível, para a maioria, financiar casas e bens de consumo duráveis – carros, bicicletas, móveis, máquinas de costura, fogões. O microcrédito, antes sob a oferta restrita dos bancos e a ação desregrada da agiotagem, passava a contar com uma forma coletiva de se contrair empréstimos ou de oferecer garantias, possibilitando juros mais baratos.

O Decreto 20.430, de 23/09/1931, foi o primeiro a regular a concessão de garantia de empréstimos feitos aos associados aos clubes naval e militar. O decreto 20.702, de 23/11/1931, regulava mais especificamente o uso do instrumento da fiança bancária, por intermédio dos sindicatos[116].

Esses decretos permaneceram por longo tempo “invisíveis” aos olhos dos pesquisadores, talvez pela natureza também invisível da prática do microcrédito naquela época. No entanto, no conjunto das quatro presidências de Getúlio Vargas, revela-se uma profusão de atos dessa natureza, autorizando um grande número de entidades a ingressarem nesse campo de atuação.

Ao fazer parte de uma organização corporativa (sindicato, associação, clube), o associado permitia que sua instituição pudesse funcionar como substituto legal, inclusive, em matéria financeira.

O pioneirismo dos militares, registrado pelo Decreto 20.430, caracteriza um fenômeno recorrente do processo de construção do Estado no campo das políticas sociais. Em muitos casos, foram criados benefícios para atender a demandas dos militares. Sua atuação já seguia um padrão corporativo bem antes das presidências de Getúlio Vargas. A concessão de benefícios aos membros da corporação sempre

---

[116] Trabalhadores do setor privado tinham sindicatos permitidos para atuar em apoio à regulação estatal das relações de trabalho e na assistência social e jurídica. Servidores públicos civis e militares tinham clubes, desenhados para terem natureza desportiva, assistencial e filantrópica.

representou uma estratégia de coesão da alta cúpula militar para garantir a obediência de seus subordinados.

As reivindicações dos comandantes ou eram atendidas na foma de benefícios exclusivos dos integrantes das forças armadas ou davam origem a benefícios que eram estendidos a todo o serviço público, mais cedo ou mais tarde. Como por efeito dominó, as reivindicações de um grupo social, ao serem atendidas pelo Estado, se tornavam reivindicações dos demais grupos, sob pena dos benefícios restritos serem recriminados como privilégios injustificados ou como a criação de barreiras sociais entre cidadãos que a todo momento se afirmavam como iguais.

Em paralelo, diversas categorias de trabalhadores, à medida em que se tornaram mais organizadas, passando a desenvolver lutas bem sucedidas, institucionalizando conquistas principalmente no campo da previdência social. Desde a década de 1920, com movimentos grevistas, atuação sindical e rebeliões localizadas, houve avanços na direção da regulamentação das relações de trabalho, principalmente na proteção ao trabalhador[117]. Com Vargas, as caixas deixariam de ser associações civis e passariam a ser autarquias financiadas diretamente pelo Estado. Paulatinamente, as inúmeras caixas existentes para cada categoria iriam se fundir nos institutos de pensão, primeiro passo de um processo

---

[117] A luta dos ferroviários levou a que, em 1923, entrasse em vigor o Decreto nº 4.682, conhecido como Lei Elói Chaves, deputado federal ligado àquela categoria de trabalhadores e propositor da lei. Por meio desta, criou-se o sistema das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP) por categoria profissional ou empresa, a primeira delas, justamente, para os ferroviários. Conforme Pinheiro (2007), as caixas cobriam os riscos de invalidez, velhice e morte. Ofereciam benefícios como a pensão por morte e por aposentadoria e cobriam gastos de assistência médica e farmacêutica. A lei dos ferroviários começou então a ser estendida a outras categorias de trabalhadores. Em 1926, uma inovação institucional deu início ao modelo tripartite das caixas de aposentadorias e pensões, na qual colaboravam os próprios trabalhadores, a empresa e o governo. PINHEIRO, Ricardo Pena. **A demografia dos fundos de pensão**. Brasília: Ministério da Previdência Social. Secretaria de Políticas de Previdência Social, 2007. 292 p. – (Coleção Previdência Social. Série estudos; v. 24)

de unificação do sistema de previdência que só ocorreria de fato na última presidência Vargas (MALLOY, 1986).

O processo brasileiro coincide em muito com as evidências encontradas por Charles Tilly ao analisar o processo de formação dos Estados europeus e os avanços da luta pela cidadania, na relação íntima entre o Estado de guerra e o “Estados de bem-estar social” (“welfare states” e “warfare state”). Charles Tilly (TILLY, 1996) mostra o quanto o controle da coerção, do uso da violência e do emprego da guerra induziu a formação e a transformação dos Estados nacionais, inclusive para a afirmação da cidadania.

A cobrança de tributos e a repressão foram passos iniciais que permitiram ao Estado expandir-se em outros campos, a ponto de transitarem da condição de “vespas”, extorquidores de impostos e belicosos, para a de locomotivas (TiILLY, 1996, p. 157), máquinas de desenvolvimento.

O aparecimento de um conjunto de direitos foi resultado de lutas, resistências e acordos negociados entre o Estado e diferentes grupos sociais. As forças armadas, o exército em particular, era um corpo que reunia grupos em uma situação privilegiada em termos da relação com o Estado. A condição de soldado, que implicava em hierarquia e disciplina, fora abalada por diversas vezes por episódios de revoltas, como a dos 18 do Forte de Copacabana, o movimento tenentista e a revolta de 1910 (Revolta da Chibata, de marinheiros).

A luta por direitos políticos era um desdobramento direto do processo de conflito social e luta por cidadania. A ausência de direitos era creditada pelos setores populares à distorção da representação política, que abafava reivindicações e impedia que elas se traduzissem em uma agenda de políticas do Estado brasileiro. A luta pelo direito de voto, moralização das eleições e dos hábitos políticos ganhara expressão na insurreição de 1930 e mesmo antes, de forma mais clara, pelo menos desde a Campanha Civilista de 1909-1910. A principal conquista obtida durante a 1ª. presidência de Getúlio Vargas é o Código Eleitoral de 1932

(Decreto no. 21.076/1932), que estende o direito de voto às mulheres e cria a Justiça Eleitoral.

Apaziguar os ânimos nas forças armadas era condição essencial de estabilidade dos regimes e de sobrevivência dos presidentes, o que motivava políticas sociais. Os militares começaram a receber políticas de assistência social, critérios de aposentadoria especial e hospitais especializados, antes de qualquer outra categoria. Com o tempo, outros setores buscariam obter o mesmo.

A primeira presidência mostra a construção paulatina do sistema de aposentadorias, primeiro por categorias, substituindo as formas autônomas, mas extremamente precárias, das caixas mutualistas. Só muito depois elas seriam reunidas em um sistema geral de previdência social. A segunda frente era a sustentação de entidades assistenciais, em todo o território nacional, com especial atenção àquelas da saúde. Em terceiro lugar, formas diversas de auxílio, como o microcrédito financeiro.

Em paralelo, inicia-se toda a regulamentação dos direitos trabalhistas e a montagem do aparelho de fiscalização do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. As delegacias regionais do trabalho se mostrariam essenciais à efetividade dessas políticas, de natureza fundamentalmente regulatória sobre as relações de trabalho e emprego. Em contrapartida, a estruturação de um sistema sindical corporativo-repressivo buscava manter o controle sobre a força de trabalho e enfraquecer suas lideranças autônomas e combativas, muitas delas imigrantes[118].

Finalmente, no federalismo “às avessas” de Vargas, o presidente retira a autonomia dos Estados e lá coloca seus interventores, mas os fortalece com um

---

[118] A esse respeito, a principal referência ainda é o trabalho de VIANNA (1999). Duas pesquisas de escopo historiográfico, ricas na forma como retratam o clima político da época, são CARONE, Edgard. **A República Nova**. São Paulo: Difel, 1974, e Gomes, Angela Castro. **Burguesia e trabalho**: política e legislação social no Brasil (1917-1937). Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

fluxo constante de recursos suficientes para abastecer políticas sociais nunca antes vistas na história do país. Isso não só daria grande peso político aos interventores como conformaria minimamente as máquinas administrativas estaduais, com apoio e supervisão dos ministérios, que auxiliariam e financiariam o esforço de implantar estruturas do Estado e desenvolver serviços públicos.

6.3.2.3.2 2ª. PRESIDÊNCIA (1934-1937)

Na segunda presidência, persiste uma destacada importância da política de assistência social na administração pública da política social. Boa parte da política social teve seus arranjos institucionais montados na 1ª. presidência. O trabalho da 2ª. presidência era alimentá-los com atos de gestão (recursos, principalmente) e ajustes incrementais. Há uma queda dos atos inovadores ou de mudança incremental em cada área, mas as áreas de assistência e previdência social e de educação e cultura mantêm um ritmo intenso de decisões unilaterais:

Tabela 74 - Atos da administração pública na área social (inovações institucionais e mudanças incrementais) (%)

Subsistemas	**1934**	**1935**	**1936**	**1937**	**Total**
Assistência e previdência social	13	5	4	1	23
Educação e Cultura	15	2	0	3	20
Habitação	4	0	2	1	7
Trabalho e emprego	0	0	1	0	1
Saúde	5	0	1	0	6
Segurança alimentar	`3	0	1	0	1
Meio ambiente	0	0	0	2	2
Total	37	7	8	5	60

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

A política de habitação começa a aparecer. Os militares começam a organizar sociedades de economia coletiva, as caixas construtoras. Organizações de economia solidária, elas promoveriam a construção de habitações e receberiam uma regulamentação protetiva do Estado.

A área de saúde, alimentada pelo fundo criado na 1ª. presidência, começa a apresentar resultados na criação de uma rede de hospitais públicos e institutos de saúde que seriam unidades de referência dessa política em todo o país.

Gráfico 72 - Atos da administração pública na área social (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1934-1937) (%)

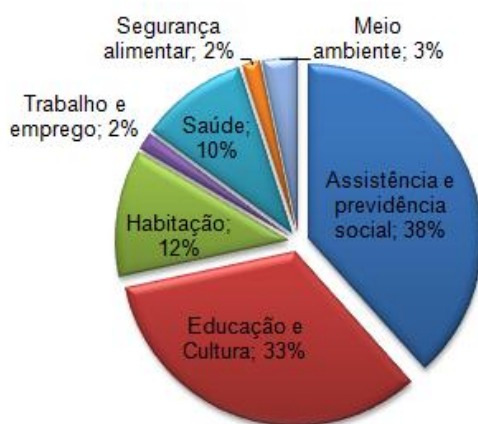
Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

A regulação social mostra dois eixos fundamentais no período: a assistência social e previdência social e a regulação das relações de trabalho.

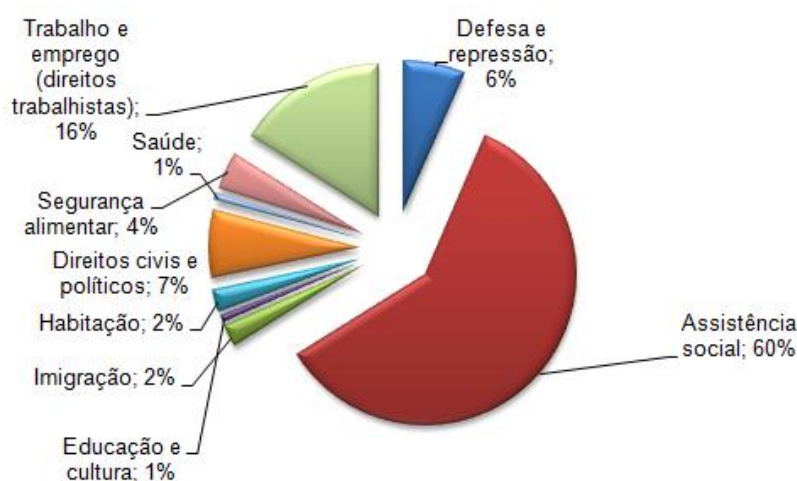
Tabela 75 - Atos de regulação social (inovações institucionais e mudanças incrementais) (%)

Política	**1934**	**1935**	**1936**	**1937**	**Total**
Defesa e repressão: Guarda Nacional	0	5	3	0	8
Assistência e previdência social	72	2	0	0	74
Imigração	3	0	0	0	3
Educação e cultura	1	0	0	0	1
Habitação	3	0	0	0	3
Direitos civis e políticos	5	0	0	4	9
Saúde	1	0	0	0	1
Segurança alimentar	3	0	2	0	5
Trabalho e emprego	15	4	1	0	20
Meio ambiente	0	0	0	0	0
Total	76	7	3	0	124

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

A política social se diversifica e começa a apresentar questões que futuramente se estruturariam como subsistemas de políticas públicas, ao lado de outras áreas já consolidadas. O peso da assistência social chega a 60% na função regulatória da área social.

Gráfico 73 - Atos da administração pública na área social (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1934-1937) (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

O dado, legado persistente da 1ª. presidência, deixa claro que, apesar de toda a importância da regulação das relações do trabalho, do controle sobre o movimento sindical e da influência da concepção do corporativismo sobre o Estado naquela época, a face mais ostensiva, universal e evidente da política social de Vargas é a assistência social. Ela foi mais decisiva para o presidente do que a política sindical, muito restrita às áreas urbanas e às categorias formalizadas com a carteira de trabalho. Foi ela quem contribuiu mais para a marca de “pai dos pobres” que Vargas autoproclamaria.

6.3.2.3.3 3ª. Presidência (1º. período: 1938-1941)

Na 3ª. presidência de Getúlio Vargas, a saúde é a política que mais ganha impulso, na área social, com base em decisões presidenciais. Das 123 inovações institucionais e mudanças incrementais realizadas, 55 são a ela relacionadas.

Tabela 76 - Atos da administração pública na área social (inovações institucionais e mudanças incrementais) (%)

Políticas	**1938**	**1939**	**1940**	**1941**	**Total**
Assistência e previdência social	1	14	8	8	31
Educação e Cultura	3	10	6	6	25
Habitação	0	1	0	2	3
Trabalho e emprego	0	0	1	2	3
Saúde	36	3	7	9	55
Segurança alimentar	0	0	1	1	2
Meio ambiente	0	3	1	0	4
Total	40	28	22	27	123

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

A saúde alcançou a proporção de 45% dos atos inovadores ou de ajustes nas políticas. A assistência e previdência vêm em segundo lugar, com cerca de 25% dos atos dessa natureza, e a educação e cultura, com cerca de 20%.

Gráfico 74 - Atos de administração pública na área social (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1938-1941) (%)

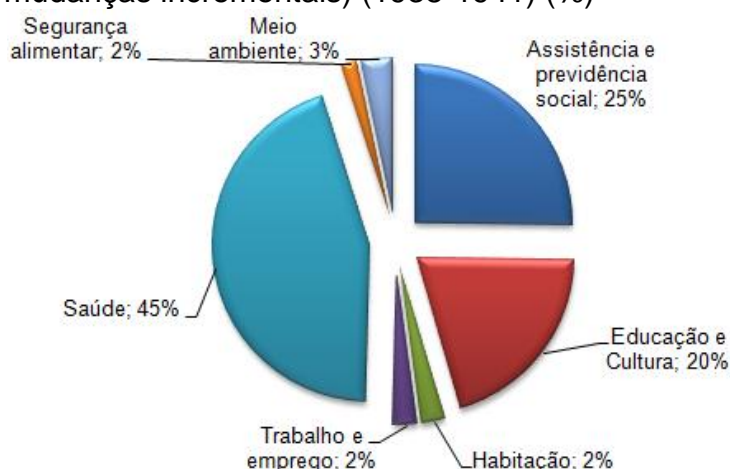
Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

No exercício da função estatal de regulação das relações sociais, a ênfase das decisões presidenciais no período recaiu sobre a política de trabalho e emprego, com 39 inovações institucionais e mudanças incrementais. A regulação de direitos civis e políticos aparece sobretudo com viés restritivo. Refere-se ao cerceamento das liberdades durante a ditadura de Vargas. A imigração aparece com 13 atos, também respondendo basicamente por normas de caráter restritivo.

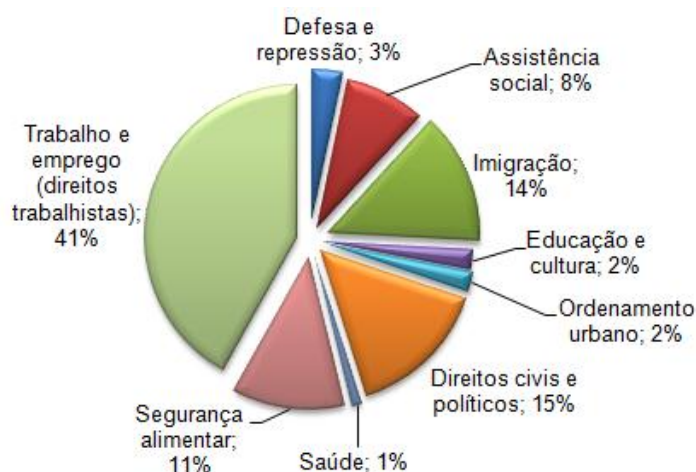
Tabela 77 - Atos de regulação social (inovações institucionais e mudanças incrementais) (%)

Política	**1938**	**1939**	**1940**	**1941**	**Total**
Defesa e repressão	3	0	0	0	3
Assistência social	2	0	1	5	8
Imigração	2	3	2	6	13
Educação e cultura	0	0	2	0	2
Ordenamento urbano	0	0	1	1	2
Direitos civis e políticos	6	1	2	5	14
Saúde	0	0	0	1	1
Segurança alimentar	5	2	2	2	11
Trabalho e emprego	4	11	15	9	39
Meio ambiente	0	1	0	2	3
Total	7	3	5	11	96

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

A regulação das relações de trabalho alcançou 41% do exercício dessa função pelo presidente da República. O conjunto de regras relativas aos trabalhadores urbanos resultaria em um grande volume de inovações e mudanças incrementais que precisaria ser depois ajustado e harmonizado, fato motivador da Consolidação das Leis do Trabalho.

A segurança alimentar aparece como um destaque, explicado pela preocupação com o abastecimento e o início da conjuntura de guerra, que contribuiu com a escassez de alguns produtos.

Gráfico 75 - Atos de regulação social (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1938-1941) (%)

A previdência deu um passo importante no sentido de sua unificação com a criação do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, destinado a reunir todas as caixas de aposentadorias e pensões dos servidores civis (Decreto-Lei n.° 288, de 23/02/1938). Na política de microcrédito, os servidores da prefeitura do Distrito Federal passaram a contar com uma Caixa Reguladora de Empréstimos (Decreto-Lei n.° 754/1938, de 30/09/1938).

A assistência social ganha corpo suficiente para necessitar de um órgão coordenador próprio. Em 1938, Vargas institui o Conselho Nacional de Serviço

Social (Decreto-Lei n.° 525, de 01/07/1938). A concepção assistencialista é definida como a ação conjunta dos poderes públicos e entidades privadas para diminuir ou suprimir os “sofrimentos causados pela pobreza ou pela miséria” (art. 1º.). Sua gestão era, como todas as frentes da política social, concebida em sistema de colaboração entre União, Estados e Municípios. Desse modo, mais uma vez, Vargas não descentraliza, mas desconcentra a gestão da política social, enquanto concentra a concepção e o financimento dessa política. Da desconcentração viriam as bases futuras do federalismo brasileiro, altamente descentralizado pela capacidade estatal adquirida por estruturas capilarizadas do serviço público dos governos estaduais e também municipais.

A educação atacaria em todas várias frentes. Criou-se uma Comissão Nacional do Ensino Primário (Decreto-Lei n.° 868, de 18/11/1938). A legislação do ensino secundário foi modificada pelo Decreto-Lei n.° 1.750, de 08/11/1939. O ensino superior também passou a ter um novo marco legal (Decreto-Lei n.° 1.749/1939, de 08/11/1939). O Ministério passou a ter então o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Decreto-Lei n.° 580, de 30/07/1938).

Nas relações do trabalho, o presidente regulamentou as Comissões de Salário Mínimo (Decreto-Lei 399, de 30/04/1938), responsável por analisar e propor os patamares de fixação do valor do salário conforme a região do país[119].

Organiza-se a Justiça do Trabalho (Decreto-Lei n.º 1.237, de 02/05/1939). Uma nova regulamentação da associação em sindicato é baixada (Decreto-Lei n.º 1.402, de 05/07/1939). O primeiro decreto que definiu o papel do sindicato foi o de 1931, mas, conforme Werneck Viana, é no Decreto-Lei de 1939 que aparece, de forma acabada e lapidada por Oliveira Vianna, a concepção dos sindicatos profissionais como instrumentos para inocular a “solidariedade” entre os

---

[119] Era composta por representantes dos empregadores e empregados eleitos pelos respectivos sindicatos, associações ou entidades “de classe” reconhecidos pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que nomeava representantes dentre a lista dos eleitos.

trabalhadores brasileiros (VIANNA, 1999, p. 278). Por “solidariedade” entenda-se “espírito corporativo”.

Além desse, no rol de deveres dos sindicatos estava o de promover a fundação de cooperativas de consumo e de crédito, manter serviços de assistência judiciária para os associados e fundar e manter escolas de aprendizagem, hospitais e outras instituições de assistência social. Por fim, claro, era dever dos sindicatos promover a “conciliação” nos dissídios de trabalho.

O prêmio aos sindicatos alinhados ao Governo era o imposto sindical. A dimensão assistencial, configurada como uma forma de “serviço público” essencial prestado por essas entidades privadas (os sindicatos), como se viu, já era financiada tendo como instrumento fundamental a consignação em folha de pagamento. A dimensão trabalhista e o custeio da atividade sindical, inclusive a remuneração dos dirigentes, seria garantida pela contribuição compulsória dos trabalhadores, o chamado imposto sindical.

A contribuição obrigatória já estava prevista desde o Decreto n. 24.694, de 12 de julho de 1934. Mas, a partir do Decreto-Lei nº. 1.402, de 5 de julho de 1939, e do Decreto-Lei nº. 2.377, de 08/07/1940, se organiza um processo automático de recolhimento do imposto sindical[120], por meio do sistema de consignação em folha de pagamento.

A imigração pontua de maneira discreta, mas muito importante. Dela fazem parte decisões como a de proibir expressamente a atividade política de imigrantes (Decreto-Lei n.º 383, de 18/04/1938), regra formal associada a outra (o Decreto-Lei n.º 479, de 08/06/1938), sobre a expulsão de estrangeiros do país.

---

[120] O imposto sindical era e ainda é obrigatoriamente devido por todos que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, sindicalizados ou não, sem a necessidade de aquiescência.

6.3.2.3.4 3ª. Presidência (2º. período: 1942-1945)

No segundo período da ditadura de Vargas, assistência e previdência social, Educação e Cultura e saúde continuam encabeçando a lista de políticas com o maior número de decisões presidenciais que representaram inovações institucionais e mudanças incrementais.

Tabela 78 - Atos da administração pública na área social (inovações institucionais e mudanças incrementais) (%)

Política	**1942**	**1943**	**1944**	**1945**	**Total**
Assistência e previdência social	5	4	12	11	32
Educação e Cultura	10	3	6	8	27
Habitação	2	0	5	0	7
Trabalho e emprego	7	1	0	1	9
Saúde	9	7	5	3	24
Segurança alimentar	1	1	2	3	7
Meio ambiente	2	0	3	1	6
Total	33	15	28	23	112

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

A assistência e previdência social mais uma vez lideram a política e revelam uma prioridade da atenção de Vargas no longo prazo. Já era mais de uma década de exercício ininterrupto do poder.

Gráfico 76 - Atos da administração pública na área social (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1942-1945) (%)

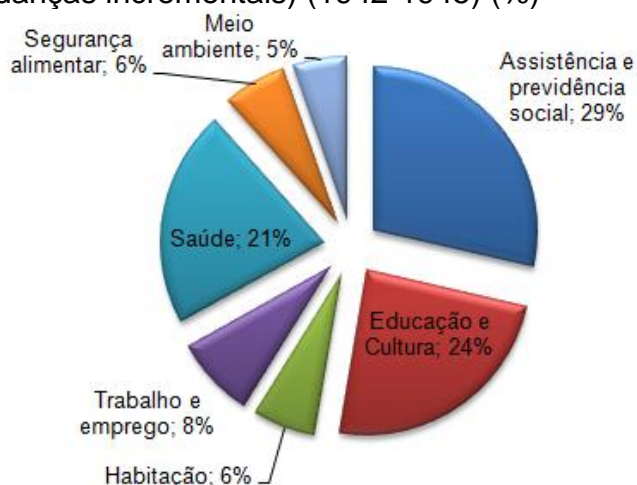
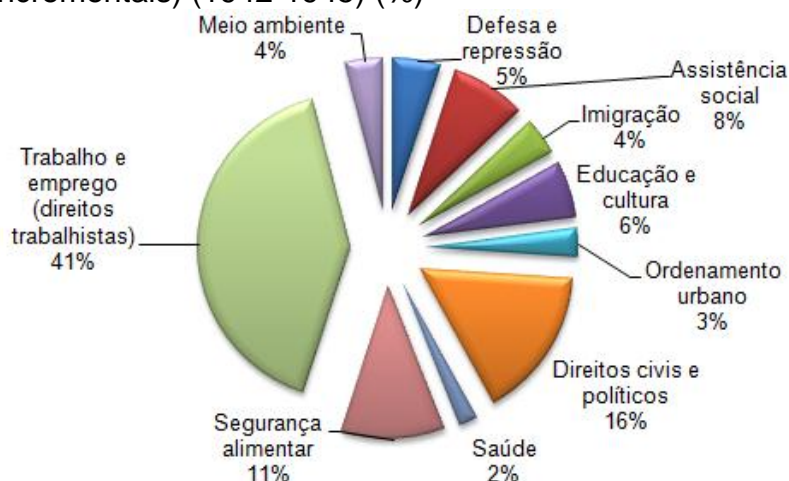
Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

A segunda maior fonte de atenção presidencial era a política de relações do trabalho, que lidera o eixo na função regulatória.

Tabela 79 - Atos de regulação social (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1942-1945)

Política	1942	1943	1944	1945	Total
Defesa e repressão	5	0	0	0	5
Assistência social	1	4	0	3	8
Imigração	1	1	1	1	4
Educação e cultura	3	0	1	2	6
Ordenamento urbano	1	1	0	1	3
Direitos civis e políticos	5	4	3	4	16
Saúde	0	2	0	0	2
Segurança alimentar	3	5	3	0	11
Trabalho e emprego	15	13	0	13	41
Meio ambiente	1	2	0	1	4
Total	10	5	2	6	100

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

O contexto de ditadura e guerra explicam o peso relativamente significativo da questão (restritiva) dos direitos civis e políticos e da segurança alimentar (abastecimento).

Gráfico 77 - Atos de regulação social (inovações institucionais e mudanças incrementais) (1942-1945) (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

A grande novidade é a entrada em cena da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT, estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 5.452/1943), que reúne tanto algumas inovações quanto, em sua maioria, mudanças incrementais de toda a legislação trabalhista lançada ao longo de mais de uma década. Durante a guerra, várias de suas disposições permaneceram suspensas ou restritas[121]. A CLT era basicamente cumprida e benéfica aos trabalhadores mais organizados, em geral presentes nos grandes centros urbanos, assistidos mais de perto pelas delegacias regionais do trabalho. As dificuldades para estender os benefícios à área rural persistiram por muito tempo, sendo ainda hoje patentes. A opção preferencial de Vargas era a de facilitar a interlocução com os proprietários de terra, como fica claro pelo Decreto-Lei n.º 7.449/1945, destinado a estimular a criação de associações rurais, entidades responsáveis pela interlocução com o Ministério da Agricultura e colaboração na gestão de políticas agrícolas.

A assistência social também passaria por um processo de consolidação de seu marco legal com a Lei Orgânica dos Serviços Sociais (Decreto-Lei 07.526/1945). A educação modifica suas normas de auxílio ao ensino primário (Decreto n.º 19.513/1945).

Em 1945, na contramarcha da ditadura, Vargas acena com medidas de democratização. Emendou a Constituição (Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945) para tornar possível a realização de eleições diretas . Em maio, baixou novo Código Eleitoral[122], convocando eleições presidenciais e para o

---

[121] Decreto-Lei n.º 5.821/1943, específico para regular o dissídio coletivo enquanto perdurasse o estado de guerra. Vários outros decretos autorizavam excepcionalidades nas jornadas de trabalho de categorias específicas.

[122] Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, que ficou conhecida como "Lei Agamenon", em referência ao Ministro da Justiça de então, Agamenon Magalhães.

Parlamento Nacional para 2 de dezembro, restabelecendo a Justiça Eleitoral, regulando o alistamento eleitoral e as eleições.

Ao reconhecer que o processo de volta à democracia se tornara impossível de ser contido, Vargas se reposiciona no jogo político. Abre o calendário eleitoral, mas busca exercer estrito controle sobre suas regras. Percebe também que sua sorte política depende fundamentalmente da lealdade e da máquina eleitoral dos interventores. Para reforçá-los, cria uma situação insustentável para a sua permanência no cargo. A 10 de outubro de 1945, determinou que as eleições estaduais coincidissem com a de presidente. Mais do que isso, os interventores ganharam poderes para outorgar novas constituições estaduais. O fato mostrou-se determinante para a queda de Vargas, deposto por um golpe a 29 de outubro de 1945[123].

---

[123] A conspiração contra Vargas estava em curso motivada pela sequência de decisões que o presidente tomou no sentido de exercer o máximo controle sobre o processo eleitoral. O evento decisivo, que fez pender os militares para o grupo dos favoráveis à deposição, foi decisão de Vargas, em 25 de outubro, de nomear seu irmão, Benjamim Vargas, para o cargo de chefe de Polícia do Distrito Federal. A oposição fez o alto comando militar acreditar que o presidente havia montado uma operação para manter-se no poder, garantido pela Polícia do DF, resistindo e mesmo prendendo militares que se envolvessem em uma tentativa de golpe. O fato é consensual na literatura histórica citada sobre o período.

6.3.2.3.5 4ª. PRESIDÊNCIA (1951-1954)

A quarta e última presidência de Getúlio Vargas apresenta sua política social concentrada sobre suas três áreas fundamentais (assistência e previdência; educação e cultura e saúde). O volume das políticas que contaram com inovações institucionais e mudanças incrementais volta aos patamares da 2ª. presidência:

Tabela 80 - Atos da administração pública na área social (inovações institucionais e mudanças incrementais) (%)

Políticas	**1951**	**1952**	**1953**	**1954**	**Total**
Assistência e previdência social	6	2	7	5	20
Educação e Cultura	0	4	6	5	15
Habitação	0	0	2	1	3
Trabalho e emprego	0	3	2	0	5
Saúde	3	3	6	1	13
Segurança alimentar	1	1	1	0	3
Total	9	12	23	12	59

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

É uma consequência direta tanto da restrição dos poderes presidenciais quanto do retorno, com força, do federalismo. A reconquista da autonomia dos estados havia provocado um recuo na atividade unilateral do Executivo Federal. Ao restabelecer o poder dos estados, muitas das políticas se tornaram áreas sob responsabilidade comum ou concorrente.

Criara-se uma zona cinzenta no federalismo brasileiro - um dilema que seria reinstalado com a Constituição de 1988. As responsabilidades estaduais e municipais sobre algumas áreas, sendo comuns com a União, não criavam um interesse institucional comum. Permaneceriam abertas a um sistema de colaboração cordial, mas pouco institucionalizado. O Governo Federal se tornaria desinteressado em avançar sobre muito além das políticas cujo modelo de governança já havia sido consolidado sob o domínio prioritário da União.

As três áreas praticamente se equilibram, em termos percentuais.

Gráfico 78 - Atos da administração pública na área social (inovações institucionais e mudanças incrementais) (%)

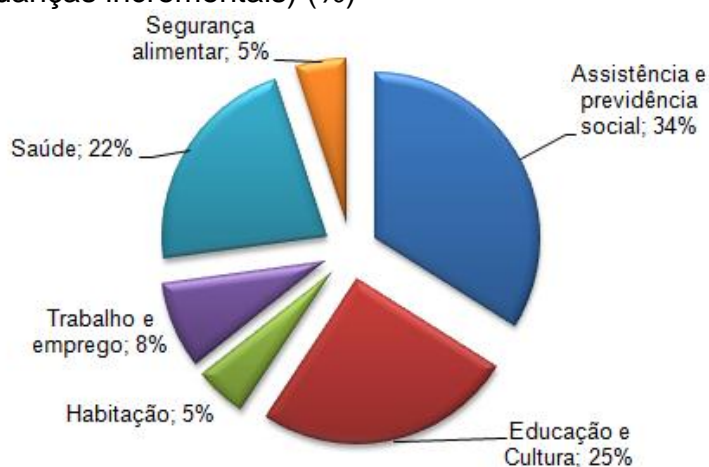
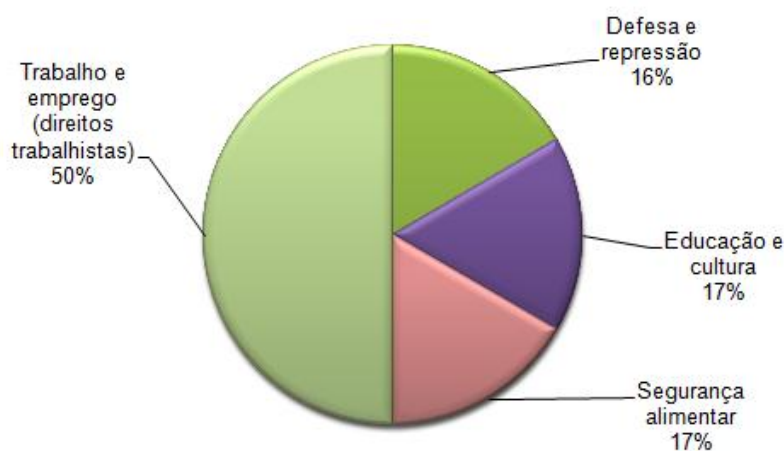
Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Se as decisões no âmbito da administração pública são bastante modestas, os atos regulatórios apresentam um quadro que pode ser caracterizado como de total paralisia:

Tabela 81 - Atos de regulação social (inovações institucionais e mudanças incrementais) (%)

Políticas	**1951**	**1952**	**1953**	**1954**	**Total**
Defesa e repressão	0	0	0	1	1
Assistência social	0	0	0	0	0
Imigração	0	0	0	0	0
Educação e cultura	0	0	1	0	1
Ordenamento urbano	0	0	0	0	0
Direitos civis e políticos	0	0	0	0	0
Saúde	0	0	0	0	0
Segurança alimentar	1	0	0	0	1
Trabalho e emprego	0	1	1	1	3
Meio ambiente	0	0	0	0	0
Total	0	0	1	1	6

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

A área que mais aparece na função regulatória, a das relações de trabalho e emprego, respondendo por 50% das decisões, teve apenas uma decisão de relevância institucional por ano.

Gráfico 79 - Atos de regulação social (inovações institucionais e mudanças incrementais) (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

A suspeita sobre um quadro interno de paralisia decisória levanta sérias suspeitas sobre a estratégia de Vargas e seu desfecho. Se sabe que, durante os primeiros dois anos, ele ainda apostou em alguma aproximação com setores oposicionistas, crendo ser possível um governo de conciliação. Vargas pode ter evitado enveredar por repetir um padrão de governança presidencial marcado por uma presença muito dilatada de decisões unilaterais. Mesmo no campo restrito dos decretos, muito poderia ser feito nesse sentido tendo em vista o arcabouço institucional de décadas, que não havia sido desmontado. Mesmo décadas depois, a arquitetura estatal legada pelo varguismo permaneceria intacta em muitos aspectos[124].

A carta testamento deixada pelo presidente, explicando as razões políticas de seu suicídio, podem ter obscurecido uma questão que sobressai dos dados de sua última presidência. Vargas pode ter sofrido sua derrota derradeira não pelo que fez, mas pelo que não fez. Grande parte da radicalização do período ocorre no

---

[124] É célebre o discurso de Fernando Henrique Cardoso, em 15 de dezembro de 1994, já eleito presidente da República e despendindo-se do Senado, no qual anuncia o início do fim da Era Vargas.

campo dos embates verbais e das escaramuças ideológicas de Vargas, que parece ter seguido a mesma estratégia do período da guerra: levantar riscos sobre sua orientação política, sinalizar em direções perigosas e pouco convencionais para chamar a atenção externa e do principal aliado do Brasil – aliado principalmente em matéria de financiamento ao desenvolvimento: os Estados Unidos.

A retórica trabalhista, nacionalista e até anti-imperialista tinha efeito bastante diverso naquele período. O mundo vivia o período conhecido como Guerra Fria[125] e a prioridade dos Estados Unidos era a reconstrução da Europa, com o Plano Marshall. A política externa dos presidentes democratas ou republicanos[126] era francamente contrária a qualquer governo que titubeasse diante de possibilidades de alastramento do "perigo vermelho"[127]. A limitação da remessa de lucros de

---

[125] Expressão que designava a rivalidade frontal entre Estados Unidos e União Soviética, que duelavam não em um conflito direto, mas na disputa por aliados continentais em vários países. As crises políticas agudas em muitos Estados nacionais levavam ao apoio militar de ambas as potências a lados opostos do conflito.

[126] A última presidência de Getúlio Vargas coincide com o final da presidência de Harry S. Truman (1945-1953), do Partido Democrata, e o início da de Dwight D. Eisenhower (1953-1961), do Partido Republicano, que radicalizaram as ações contra uma possível expansão do regime soviético pelo mundo. A política externa da época era em preto e branco. Não havia espaço para tons de cinza. Além das ambiguidades de que Vargas se valia para chamar a atenção, não se deve esquecer que o mesmo recebeu apoio dos comunistas às suas pretensões continuístas em 1945, o chamado "queremismo" (do slogan "Queremos Getúlio!").

[127] O ano de 1953 foi tomado por grandes greves de trabalhadores. O Partido Comunista, mesmo na ilegalidade, crescia entre estudantes e no movimento sindical. A oposição udenista, principalmente seu opositor mais arguto e ácido, Carlos Lacerda, apelidado de "o corvo", marcava presença constante na Embaixada dos Estados Unidos e em Washington, estressando o pessimismo sobre os rumos do Brasil sob Vargas.

empresas multinacionais a suas matrizes (Lei nº 4131 , de 3/9/1952) alimentou em muito o fantasma[128].

As grandes conquistas da última presidência se concentraram no campo econômico. Vargas não podia reclamar da falta de apoio no Congresso. Conseguiu aprovar a criação do Banco do Nordeste do Brasil (Lei 1.649, de 19/07/1952), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) (Lei 1.628, de 20 de junho de 1952), da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (Lei n.º 1.806, de 6/01/1953) e da Petrobrás (Lei 2.004, de 3/10/1953). Mesmo a oposição udenista, errática e oportunista, tentou se mostrar mais nacionalista que ele e radicalizar algumas de suas propostas[129].

De todo modo, suas maiores conquistas foram projetadas para o médio e o longo prazos. Seus frutos só seriam colhidos por outros presidentes, principalmente Juscelino Kubitschek e os presidentes militares. A Vargas, custou caro, no curto prazo.

A paralisia decisória, portanto, não era generalizada, mas ocorria em áreas específicas. Estava menos localizada na relação com o Congresso. Sua crise de governabilidade, com a oposição e os militares, era decorrente mais de uma crise na governança da política social, em um quadro renovado do federalismo brasileiro e de uma ascensão real do trabalhismo que exigia uma proposta de desenvolvimento impulsionada por políticas sociais sustentáveis e universais de redistribuição de renda – ou seja, uma “welfare state”.

---

[128] Uma reconstituição histórica do efeito devastador da lei da remessa de lucros está em NASSIF , Luís. A lei de remessa de lucros de Vargas. São Paulo: **Folha de S. Paulo**, 12 Fev 2006 Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1202200606.htm> Acesso em 21 Jun 2010

[129] A UDN apoiou a proposta de monopólio estatal do petróleo e criticou a intenção inicial de Vargas de deixar pelo menos 10% de exploração livre para a iniciativa privada, inclusive empresas estrangeiras.

Vargas sustentaria sua política social basicamente com atos de gestão. Os mais importantes eram os de reajustes generosos do salário mínimo, de efeitos bastante limitados, concentrados e, em grande medida, contraproducentes. Além de minar o apoio dos industriais, alimentava a espiral inflacionária, corroendo o poder de compra do próprio trabalhador. A política de preços administrados irritava o comércio e se sujeitava a riscos periódicos de desabastecimento, além dos efeitos negativos sobre o preço dos alugueis.

Seu trabalhismo era mantido a distância, sempre em detrimento das relações prioritárias com o PSD. Havia uma completa ausência de políticas de direitos para os trabalhadores do campo, principalmente, de reforma agrária. Seu combate aos coronéis fizera nascer uma nova geração de chefes políticos estaduais, abrigada no PSD, que se tornaria a cara da política tradicional dos anos 1950 a 1980[130]. A assistência social enveredou pelo assistencialismo. Sua política de irrigação ganharia o apelido de "indústria da seca". O presidente morreu como líder trabalhista, mas governou como um político do PSD.

Vargas perpetrou seu suicídio aos poucos, antes de 1954. Sua agenda, ousada em termos da estratégia de desenvolvimento do país, teria maturação apenas no longo prazo. Era incapaz de gerar resultados no curto prazo capazes de serem capitalizados pelo presidente.

Por outro lado, sua política social era vítima não da radicalização, mas da mesmice. Por isso, o apoio popular que ressurgiu no dia 24 de agosto de 1954, lhe faltou na véspera[131].

---

[130] Uma análise da permanência dessa política tradicional - surgida com Vargas - durante todo o regime militar, de 1964 a 1985, está em HAGOPIAN, Frances. **Traditional politics and regime change in Brazil**. Cambridge: Cambridge Univ Press, 1996. 317 p.

[131] O jornalista Villas Boas Corrêa, à época jornalista dos jornais Diário de Notícias e O Dia, descreveu: "vi a cidade virar. Nunca assistira a cena igual. O ar de festa, o clima de desafogo que percebia nos pedaços de conversa afinada pelo tom de repulsa do 'já vai tarde', incendiado pela

6.3.2.4. *Incentivos e restrições: o retrato do velho*

6.3.2.4.1 1ª. PRESIDÊNCIA (1930-1933)

As inovações institucionais e mudanças incrementais, analisadas em detalhe, foram transpostas pra as tabelas que expõem o uso de recursos de incentivos e restrições pelas quatro presidências de Getúlio Vargas.

Vargas inicia sua 1ª. presidência lançando mão de recursos sobretudo restritivos, mas aumentando os incentivos progressivamente, de modo acelerado em 1932 e mantendo o volume em 1933.

Tabela 82 - Recursos institucionais empregados pelo presidente Getúlio Vargas (1930-1933)

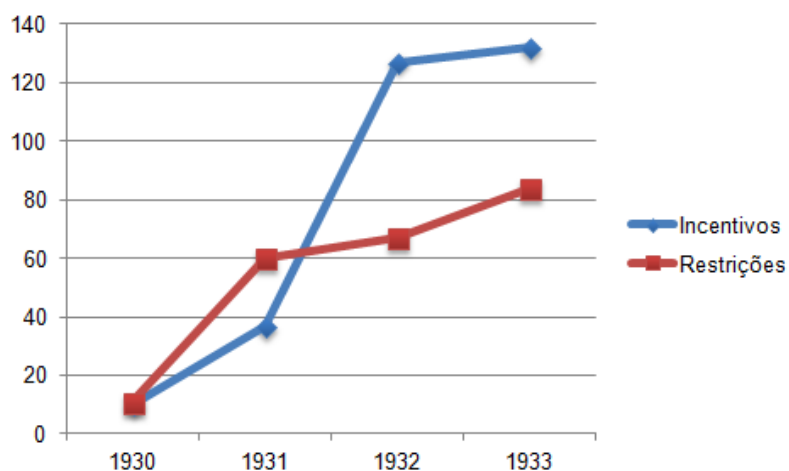
Recursos	1930	1931	1932	1933	Total
Incentivos	10	37	127	132	306
Restrições	11	60	67	84	222

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Os atos orçamentários, para todas as presidências, foram excluídos da contagem dos decretos da política de organização do Estado e do serviço público.

O gráfico 80 mostra uma inversão nas linhas de incentivos e restrições, justamente a partir de 1932:

chispa da tragédia, transformou-se instantaneamente.” In: GOMES, Ângela de Castro (Org.). **Vargas e a crise dos anos 50**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. 271 p..

Gráfico 80 - Recursos institucionais empregados pelo presidente Getúlio Vargas (1930-1933)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

O quadro consolidado apresenta-se pendendo para uma ampla prevalência dos incentivos, em quase 60%. Os dados foram transpostos para o eixo “x” do gráfico da 1ª. presidência, permitindo posicionar o presidente conforme seus atos.

Gráfico 81- Recursos institucionais empregados pelo presidente Getúlio Vargas (1930-1933) (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

6.3.2.4.2 2ª. PRESIDÊNCIA (1934-1937)

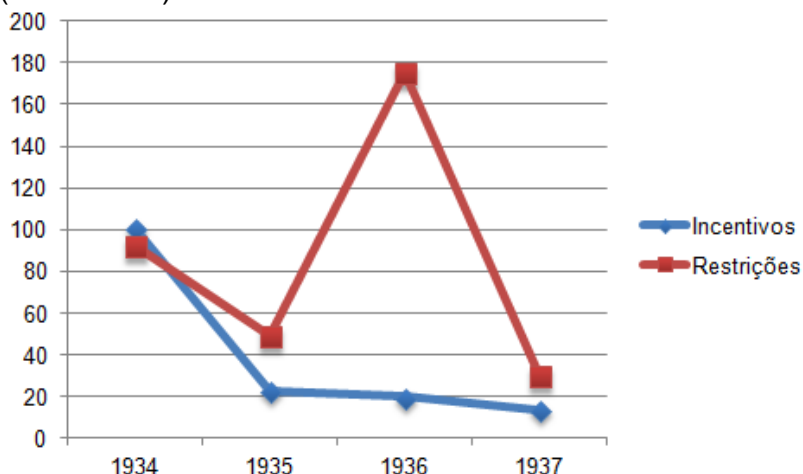
A presidência constitucional de Vargas, de 1934 a 1937, inverte-se. As restrições se avolumam, principalmente no ano crítico de 1936:

Tabela 83 - Recursos institucionais empregados pelo presidente Getúlio Vargas

Recursos	**1934**	**1935**	**1936**	**1937**	**Total**
Incentivos	101	23	20	14	158
Restrições	92	49	175	30	346

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

As linhas de trajetória presenciam uma inversão em 1935, alcançando um pico elevado em 1936, embora caindo abruptamente em 1937. Ou seja, basicamente, a crise do final de 1935 e 1936 afetou profundamente o padrão de governança presidencial da 2ª. presidência.

Gráfico 82 - Recursos institucionais empregados pelo presidente Getúlio Vargas (1934-1937)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

O resultado final consolida-se com as proporções de quase 70% de restrições e pouco mais de 30% de incentivos. Transpostos para o eixo “x” do gráfico da 2ª. presidência, os dados posicionam o presidente conforme seu padrão de governança no uso desses recursos.

Gráfico 83 - Recursos institucionais empregados pelo presidente Getúlio Vargas (1934-1937) (%)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

6.3.2.4.3 3ª. Presidência (1º. período: 1938-1942)

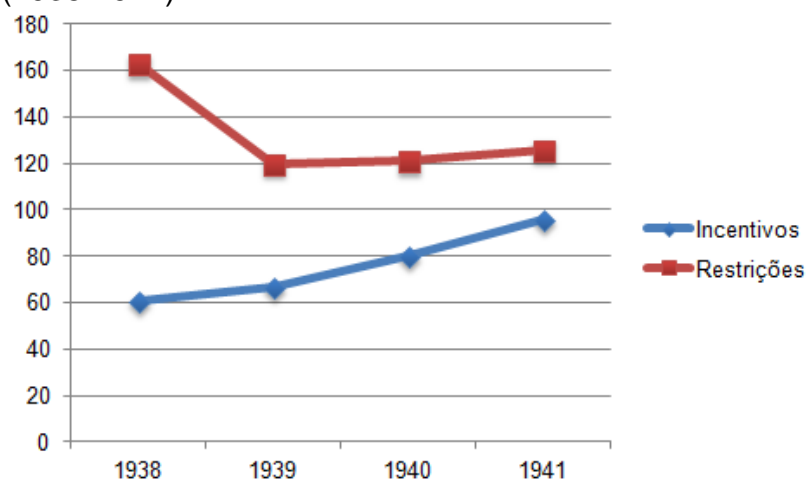
A primeira fase da ditadura de Vargas sustenta um padrão de governança presidencial francamente restritiva:

Tabela 84 - Recursos institucionais empregados pelo presidente Getúlio Vargas

Recursos	**1938**	**1939**	**1940**	**1941**	**Total**
Incentivos	61	67	80	96	304
Restrições	163	120	121	126	530

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

O pico de restrições ocorre no ano de 1938, seguindo depois uma trajetória de suavização e aproximação com a linha de incentivos.

Gráfico 84 -Recursos institucionais empregados pelo presidente Getúlio Vargas (1938-1941)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Ainda assim, a presidência mantém um padrão restritivo muito próximo ao da presidência anterior.

Gráfico 85 Recursos institucionais empregados pelo presidente Getúlio Vargas (1938-1941)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Esses dados foram transpostos para o eixo “x” do gráfico da 3ª. presidência (1º. Período), definindo o padrão de governança presidencial no uso de recursos institucionais de incentivo e restrição.

6.3.2.4.4 3ª. Presidência (2º. período: 1942-1945)

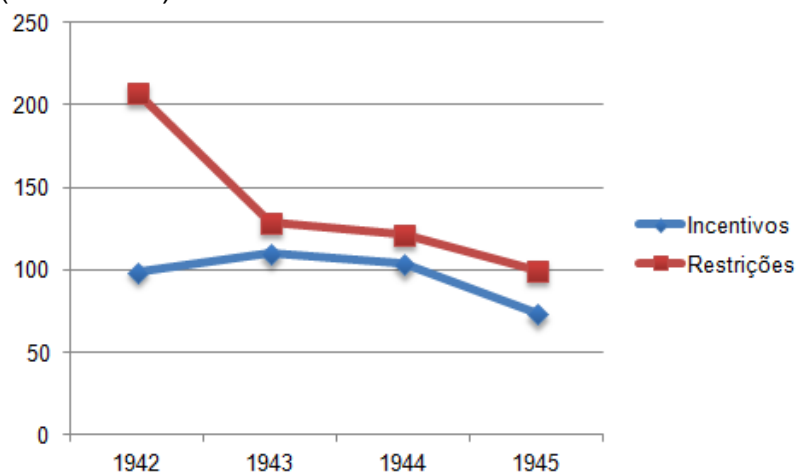
O segundo período da ditadura, delimitado pelo anos de 1942 (entrada do Brasil na Guerra) e 1945 (fim da ditadura do “Estado Novo”), mantém o padrão restritivo:

Tabela 85 - Recursos institucionais empregados pelo presidente Getúlio Vargas

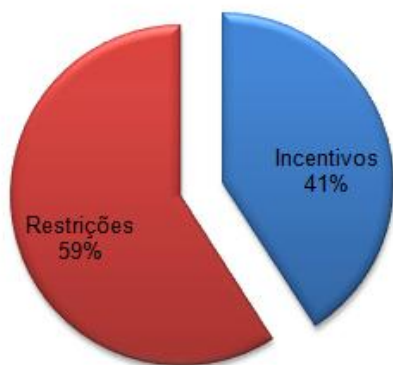
Recursos	**1942**	**1943**	**1944**	**1945**	Total
Incentivos	99	110	104	74	387
Restrições	208	129	122	100	559

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Os dados, porém, dispostos nas linhas de trajetória, demonstram uma queda de ambos nos dois últimos anos. A ditadura perdia fôlego.

Gráfico 86 - Recursos institucionais empregados pelo presidente Getúlio Vargas (1942-1945)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Em seu conjunto, as restrições chegaram a 60%:

Gráfico 87 - Recursos institucionais empregados pelo presidente Getúlio Vargas (1942-1945)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

6.3.2.4.5 4ª. PRESIDÊNCIA (1951-1954)

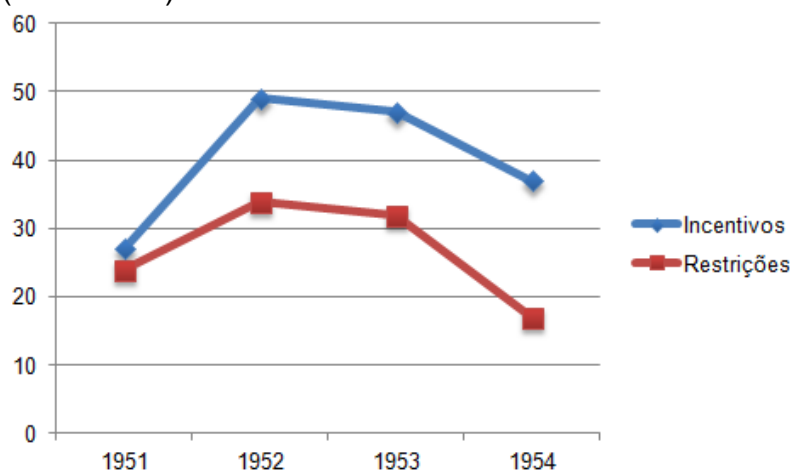
Os dados revelam uma baixa atividade unilateral na distribuição de incentivos e restrições. Embora menos restritiva que a 2ª. presidência, a 4ª. presidência também não consegue ser muito mais generosa do que aquela.

Tabela 86 - Recursos institucionais da presidência (1951-1954)

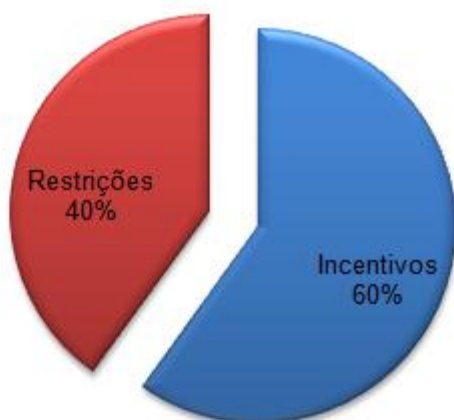
Recursos	**1951**	**1952**	**1953**	**1954**	Total
Incentivos	27	49	47	37	160
Restrições	24	34	32	17	107

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

O primeiro ano mostra-se particularmente problemático. Em 1952, os incentivos crescem e se mantêm relativamente estáveis em 1953. O dado de 1954, como já dito, tem o viés da interrupção da presidência Vargas no mês de agosto.

Gráfico 88 - Recursos institucionais empregados pelo presidente Getúlio Vargas (1951-1954)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Consolidados, os números conformam os percentuais expostos no gráfico 89, com 60% de incentivos e 40% de restrições:

Gráfico 89 - Recursos institucionais empregados pelo presidente Getúlio Vargas (1951-1954)

Fonte: elaboração do autor com base em dados de legislação da Presidência da República disponíveis em http://www4.planalto.gov.br/legislacao

7 CONCLUSÕES

As conclusões que sobressaem desta tese serão consideradas em três níveis: o teórico, o metodológico e o empírico.

Em termos teóricos, a contribuição do trabalho se situa no esclarecimento da relação concreta estabelecida entre atores, organizações e instituições políticas. Buscou-se esmiuçar os meandros dessa relação desvendando mecanismos que mostram como as instituições não são nada abstratas quando ganham vida pelas mãos dos atores e na concretude das políticas e da ação rotineira do Estado.

A opção da tese de debruçar-se sobre as decisões presidenciais permitiu visualizar, das mais diversas maneiras, essa relação e seus mecanismos. Os atos presidenciais, qualificados por sua função estatal e pelo uso de recursos institucionais de incentivos e restrições, evidenciaram distintas estratégias e padrões de que os presidentes se valeram, ao longo dos mandatos. Foi possível diferenciar não apenas os presidentes entre si, mas rastrear os passos trilhados a cada ano, identificar as reviravoltas e mensurar a influência de crises.

Também foi possível perceber que as grandes instituições formais são importantes para o enquadramento da ação presidencial, mas explicam pouco de suas trajetórias, todas muito cambiantes. O exercício do poder, de fato, demonstrou sua natureza instável e seu potencial disruptivo. O presidencialismo enquadra os presidentes conforme um rol de poderes unilaterais e define aqueles que só podem ser plenamente utilizados mediante autorização congressual. Essa regra básica fez toda a diferença para a presidência Campos Salles e mais ainda para a de Getúlio Vargas. No entanto, em uma mesma moldura institucional de poderes unilaterais, há variações às vezes bastante significativas.

O federalismo, da mesma maneira, outra grande instituição, ao esquadrinhar competências exclusivas da União e as próprias dos estados, limitava o foco da

atuação presidencial e também suas estratégias de governança. Elas passavam a depender fundamentalmente da montagem de arranjos institucionais, nacionalmente concebidos, mas articulados estado a estado. Vimos que, mesmo tendo o federalismo sido abolido enquanto instituição que preservava a autonomia política dos estados, as funções administrativas e regulatórias transferidas aos interventores lhes conferia um grau razoável de poder.

Em suma, presidencialismo e federalismo explicam muito do que um Estado é, mas explicam pouco do que ele realmente faz e como faz. As variações produzidas ao longo de cada presidência são essenciais para explicar processos que irrompem politicamente e modificam as instituições por completo, extrapolando suas barreiras.

É dessa maneira que as políticas determinam a política. Ao criarem em torno de si uma agenda ousada de objetivos e perseguirem sua consecução por meio de uma coalizão de atores políticos, econômicos e sociais, os atores se convencem a formar coalizões governantes em torno de lideranças políticas proeminentes, catalizadoras, capazes de gerir governos inovadores. Ou, ao contrário, irão constituir coalizões opositoras para encetar um novo projeto e mudar o “status quo”. Governos de fases de reconstrução da política são movidos por grandes projetos capazes de justificar rearranjos institucionais que motivem toda uma reconstrução institucional do Estado e de suas relações com a sociedade. São esses projetos e sua evolução que esculpem na pedra a face monumental que os presidentes podem vir a adquirir.

A pesquisa afirma e dá detalhes que podem ser importantes na confirmação de uma suposição nem sempre consensual: os presidentes podem, e podem muito. Vez por outra, os próprios presidentes tendem a utilizar mecanismos de autodefesa que se escudam na ideia de que os fatos são obra das circunstâncias e que a eles cabe, apenas, minimizar os estragos, ou aproveitar oportunidades, caso surjam, para garantir melhorias.

A ideia de que o foco da atividade presidencial depende sempre e fundamentalmente da sorte dos projetos que envia ao congesso, e de que são coadjuvantes, mesmo num sistema denominado “presidencialista”, de fato não corresponde à realidade. Os presidentes não podem tudo, mas podem muito.

Mais importante: as políticas presidenciais fazem toda a diferença na trajetória de um país, e o lócus de sua governança não é o Congresso, é o Poder Executivo. Presidentes dependem do Congresso, mas não são necessariamente seus reféns. Presidentes precisam estar inseridos em uma coalizão partidária e de classes sociais de apoio, mas não necessariamente são marionetes. Presidentes governam de olho nos humores da opinião pública, mas também podem ser os principais responsáveis por formar essa mesma opinião pública.

O poder que os presidentes podem exercer está inscrito na constituição. O poder que eles de fato exercem depende de suas decisões e da maneira estratégica como estruturam arranjos institucionais duradouros. A autoridade de um presidente é conquistada em eleições, mas é mantida por sua capacidade de governar.

Em busca dessa capacidade de governar, foi possível perceber uma relação íntima entre inovações institucionais, mudanças incrementais e atos de gestão. Uma das grandes contribuições desta tese, em termos teóricos, é a de esmiuçar essa relação e abandonar a visão clássica do incrementalismo, que superdimensiona a visão gradualista do exercício do poder e minimiza a importância de inovações institucionais que, mesmo sendo mínimas em volume, são o pivô da montagem dos arranjos institucionais. As inovações são alterações que provocam reações em cadeia em larga escala, impulsionando uma profusão de mudanças incrementais e atos de gestão em larga escala.

Como se viu, as inovações institucionais, por diminutas que sejam, exigem uma série de decisões incrementais, de gestão e de coordenação. Percebe-se também que os atos de gestão não têm caráter necessariamente inercial. Se referem muitas vezes ao início do processo de implementação de novas políticas.

Inovações ou mudanças incrementais que não resultam em atos de gestão mostram-se inócuos. Não conseguem mover a burocracia. Não redundam no uso de recursos físicos, financeiros, humanos.

Inovação aparecem normalmente em menor volume, justamente porque seus custos são altos. O presidente precisa, na maioria das vezes, aprovar a decisão no congresso, o que envolve custos de negociação. Grande parte dos estudos de Ciência Política se debruça sobre o poder de agenda do presidente sobre o legislativo. Embora importantes para a compreensão da política, eles não dizem o que acontecem depois que se aprova uma lei. Governar não é aprovar leis. É tomar decisões depois que o Poder Legislativo autoriza o Executivo a agir.

A tese buscou mostrar como as decisões executivas não se resumem à estratégia de implementação, mas à montagem de arranjos institucionais complexos, baseados em decisões sucessivas, que aos poucos conformam um modelo de governança. O próprio arcabouço legal é muitas vezes retorcido, sem que se quebre, mas ganhando feições muitas vezes não imaginadas.

A governança presidencial é o exercício do poder de definir claramente quem (implementa), quando (se inicia e termina uma ação), como (os recursos estarão disponíveise serão empregados; como os trabalhos serão coordenados; como as controvérsias serão dirimidas) e onde (os locais ou setores econômicos a que as medidas se destinam). As inovações, por sua vez, requerem decisões incrementais que promovam ajustes pontuais, setoriais ou sistêmicos. As decisões presidenciais buscarão aproveitar recursos já disponíveis, desfazer entraves internos à máquina pública e orientar a burocracia a agir e a tomar decisões, evitando interpretações dissonantes em relação às diretrizes presidenciais.

Ainda em termos teóricos, uma última contribuição reafirma e detalha o papel das conjunturas críticas na reconfiguração das instituições. Ao abalarem os governos, fustigarem os presidentes e gerarem fissuras nas coalizões, as conjunturas críticas requerem respostas imediatas e incisivas dos chefes de Estado. No calor dos acontecimentos, as decisões tomadas introduzem variações

institucionais que amplificam a reação dos atores. Sua consequência ou é a derrubada dos presidentes ou a institucionalização completa de um rumo do qual o regime se tornará dependente. Sendo bem sucedido em uma direção, a tendência do governante de aprofundar por aquele caminho é muito grande. Não apenas os custos são grandes (na linha da ideia de "path dependence") , mas os riscos se mostram elevados, na medida em que variar o caminho envolve uma trilha de incertezas.

Verificamos que os maiores picos de inovação e mudança incremental acompanham conjunturas críticas, em momentos nos quais os poderes dos presidentes podem ser ampliados ou restritos. Vimos, com Campos Salles, o quanto uma conjuntura de crise econômica levou à institucionalização de um padrão de longo prazo de endividamento externo na política macroeconômica e forçou uma reconfiguração do Estado nacional no sentido de exercer absoluto controle sobre a política macroeconômica. A 2ª. presidência de Getúlio Vargas mostrou que um presidente constitucional pode se utilizar de conjunturas críticas para tentar ampliar seus poderes e impor restrições em proporções muito similares às de um quadro institucional de ditadura.

Em ambos os presidentes, a tendência foi a de concentrar as inovações institucionais no início do governo, para terem tempo suficiente de serem desdobradas em mudanças incrementais e alimentadas com atos de gestão por tempo suficiente para gerar resultados. Com poderes unilaterais amplos, o presidente pôde agir de imediato. Com poderes unilaterais restritos, teve, antes, que formar sua coalizão, negociar sua pauta prioritária e aguardar o devido tempo de tramitação congressual, o que poderia levar de seis meses a um ano.

Resta uma ampla agenda de pesquisa adiante. A ideia dos padrões de autoridade presidencial, que envolve presidentes "reconstrutores", articuladores, disruptivos e precoces, precisa ser melhor analisada. Ao compararmos dois presidentes reconstrutores, vimos que seus padrões de governança presidencial são bastante distintos.

Na proposta que construímos ao longo desta tese, entende-se que o núcleo central da grande dicotomia entre presidentes fundadores de regime e presidentes gestores de regime deve ser buscado na combinação diferenciada e mutante que fazem, ao longo de seus mandatos, entre inovações institucionais, mudanças incrementais e atos de gestão nas áreas econômica, social e de organização do Estado e do serviço público. Tais combinações podem dar lugar a uma tipologia das variações dos padrões de governança presidencial mais explicativa do que os presidentes foram e para qual direção apontaram.

Daí a contribuição de propor uma metodologia própria para se analisar presidentes. O método foi desenhado para oferecer uma possibilidade de exposição dos dados, de forma detalhada, consolidando a visualização de suas trajetórias. Em seguida, a análise de dados descritiva é amparada pela contextualização histórica, capaz tanto de identificar vieses quanto de exemplificar processos políticos. A contextualização histórica, nesse sentido, não aparece como explicação genérica e sem fundamento em dados qualitativos e quantitativos, e sim como recurso metodológico capaz de explicar relações de causalidade, ou no mínimo suscitar hipóteses a respeito dessas relações.

Nesse sentido, a abordagem se mostra propícia a estimular um diálogo e uma aproximação do trabalho de cientistas políticos com pesquisadores de outros campos das ciências sociais. Oferece ainda a possibilidade tecer paralelos históricos e uma visão longitudinal qualitativa que pode ser utilizada para explicar processos recentes e mesmo em curso.

É possível colocar, lado a lado, Deodoro da Fonseca e José Sarney, Jânio Quadros e Collor, Campos Salles e Fernando Henrique Cardoso, Getúlio Vargas e Lula da Silva, Juscelino Kubitschek e Dilma Rousseff. Seja para procurar algo de similar quanto para evidenciar suas imensas diferenças.

As variações ocorridas em momentos específicos, apresentando resultados atípicos identificados na atividade presidencial, mostraram que o método proporciona uma ferramenta de análise capaz de servir como um bom barômetro da

atividade presidencial. É possível perceber quando estão mudando de estratégia, apostando em novas agendas, trocando restrições por incentivos, atravessando crises ou sofrendo de paralisia decisória.

Essa primeira providência, mais no da análise exploratória, é preliminar e básica a aprofundamentos que possam ser feitos utilizando-se de modelos com pressupostos estatísticos mais específicos e mais adequados a realizar testes de hipóteses. Para tanto, porém, é preciso verificar que dimensões entre os presidentes são de fato comparáveis, separando-as de todos os vieses.

Nesta primeira pesquisa, pudemos verificar que a classificação dos atos é válida, produz retratos bastante fiéis à configuração dos governos, conforme as análises que sobre eles foi produzida na literatura especializada. Os dados e a forma como foram analisados, referindo-se a um objeto pouco usual de análise (as decisões unilaterais), se mostraram bastante consistentes, lógicas e detalhadas.

A adequação da metodologia ao objeto oferece um grau razoável de segurança sobre algumas das conclusões aqui encontradas que são inéditas em relação aos dois governos estudados. Vimos o presidente Campos Salles comportar-se como um governo liberal típico e o quanto isso derivou em uma desatenção programática às políticas sociais, tratadas ora como assunto dos estados, ora como caso de polícia.

Por meio de Campos Salles, percebemos o quanto o liberalismo no Brasil padece de raízes sociais mais fortes justamente por ter se mantido contrário a encampar uma ampla agenda social, julgando-a mero subproduto do desenvolvimento econômico. O liberalismo se afirmou no Brasil sempre vangloriando-se de ser um remédio amargo. Suas feições carrancudas sempre enfatizaram as restrições e a ausência da responsabilidade governamental sobre grandes áreas de políticas públicas. Isso representa um problema em qualquer país onde a opinião pública majoritariamente se incline por considerar que não há problema que não mereça solução coletiva a ser concebida e gerida, no todo ou em parte, no seio do Estado.

A imagem de “pai dos pobres” que Vargas conseguiu preservar talvez tivesse se desvanecido caso ele não apresentasse, de fato, um padrão um pouco mais equilibrado – e, neste sentido, generoso - no uso de incentivos e restrições. A única exceção é seu período de radicalização ditatorial, que, conforme enfatizamos, começa em 1935, e não em 1937. Esse momento é quando Vargas mais se aproxima do padrão de governança desenvolvido por Campos Salles, ainda assim sendo mais benevolente.

Tido como pai da industrialização brasileira, Vargas dedicou um grande esforço em suas presidências à agricultura. Ela sempre foi a área de sua maior preocupação. Certamente, Vargas foi enfático na defesa da industrialização como nenhum outro presidente. Mas, enquanto presidente, dedicou a maior parte de seu tempo, de sua energia e dos recursos institucionais de que dispunha para fortalecer o Brasil na condição de potência agrícola. A modernização da agricultura, que colheria frutos muitas décadas depois, deve seus feitos aos arranjos institucionais que persistiram ao longo das quatro presidências de Vargas.

Abandonamos a ideia de “Era Vargas”, como um monólito, e de dois governos (um de 1930 a 1945, outro de 1951 a 1954). Verificamos que cada uma de suas presidências merece um tratamento adequado e detalhado, sob pena de não se perceber as variações de grande relevância que tiveram lugar, a cada momento.

Vimos que, de político insurgente, foi aos poucos se transformando em político tradicional. Mostramos que o trabalhismo foi para Vargas, no máximo, uma espécie de “plano B”. Mostramos que, bem mais do que o sindicalismo, foi a assistência social (e a previdência social entendida como uma de suas vertentes) que compuseram a linha central da política social de Vargas.

O padrão de governança que Vargas montou em sua última presidência mostra os traços da armadilha política que se armou em torno de seu suicídio político. Percebemos o quanto ele titubeou em seu primeiro ano; o quanto arrastou lentamente seu governo, pelo segundo ano; a maneira como tentou, no terceiro

ano, reverter os problemas que se acumularam; até o desfecho de agosto de 1954. Tal como um personagem shakespereano, movido por grandes projetos e sufocado por pequenas intrigas, Vargas era movido pelas grandes políticas de desenvolvimento, mas mantinha seu manto sendo um mestre da pequena política, pragmática e personalista. A política de desenvolvimento andava de mãos dadas com a política do atraso, em um equilíbrio instável e, ao fim e ao cabo, insustentável.

A distinção ideológica entre os dois presidentes existiu e é válida enquanto recurso de análise. Partindo do pressuposto de que Campos Salles era um liberal, defensor e praticante da concepção de Estado mínimo, e que Getúlio Vargas era um nacional-desenvolvimentista, confirmamos que esse contraste ideológico repercute de fato nos padrões de governança. Enquanto Campos Salles restringiu e concentrou as funções estatais, Vargas as ampliou. Concluímos também que a distinção entre ambos resultava em modos diversos de atuar no campo regulatório.

Ambos os presidentes defendiam formas diferentes de inserção do Brasil na economia internacional. Isso orientou concepções de Estado contrapostas. Campos Salles se concentrou nos dois campos básicos do esqueleto do Estado: as finanças públicas e a defesa e repressão. Suas políticas de desenvolvimento tinham o fito de fazer com que os empreendimentos gerassem receita a ser reinvestida no país. Esperava daí um ciclo virtuoso. O papel do Estado era proteger, manter, garantir a marcha do progresso, e não liderá-la. Para Vargas, o papel do Estado era conduzir, abrir novas frentes, tornar possível o que estava além do espírito e da capacidade do empreendedor privado. Se alguém era movido por instinto animal, esse alguém seria o Estado.

Em Campos Salles, o padrão de governança presidencial era o de agir de forma concentrada, para obter o máximo resultado da ação do Estado com o mínimo de atividade pública, para garantir a regulação mais elementar possível sobre o setor privado. Sua visão era a de máxima eficiência. Em Vargas, o papel do

Estado seria estruturar-se para agir por conta própria e incidir melhor posicionado na ação regulatória, induzindo atividades e amparando o setor privado.

Um era o presidente que queimava dinheiro. O outro, o que queimava café. Campos Salles, ao contrair o "funding loan", assumiu o compromisso de incinerar grandes somas de dinheiro, em praça pública, para mostrar como o governo estava adotando uma política monetária contracionista. O dinheiro sobrante passava a valer mais depois da fogueira. Vargas herdou, daquela que chamou de República Velha, a prática dos convênios com os estados para a compra de grandes volumes de café, que eram destruídos para valorizar o produto no mercado internacional.

Ambas as práticas exemplificam dois padrões presidenciais distintos. Um que atuava para contrair o Estado; outro, que buscava expandi-lo. Campos Salles manteve sua presidência mergulhada sobretudo sobre a função regulatória, exercida ao mínimo, reservando as funções públicas à atividade essencial e obsessiva de cobrar impostos e manter o aparato repressivo. Vargas ampliou sobremaneira as funções estatais (administração pública) e a carga de incentivos econômicos, políticos e sociais.

A faceta repressiva, em ambos os governos, fortaleceu o setor militar e o estruturou como a principal burocracia de Estado, a primeira e melhor organizada. Os militares se mostraram essenciais à tarefa de estabilizar ou instabilizar regimes. Seu preparo profissional os capacitou também a encabeçar muitos dos projetos inovadores que careciam de mão de obra especializada e confiança hierárquica. Em troca de sua adesão a um projeto de desenvolvimento, no qual cumpriam funções de grande relevância, os militares passaram a demandar amparo social. Passaram a pedir aposentadoria, escolarização formal e instrução profissional, hospitais, microcrédito, casas populares. Sua provisão de benefícios se tornaria depois a base de direitos que seriam estendidos a outras categorias do setor público e, finalmente, atingiriam algumas parcelas dos trabalhadores privados. Da mesma forma, os exemplos de benefícios federais favoreceriam a reivindicação e a disseminação pelos estados.

A construção de hospitais militares e a montagem de sistemas públicos de direitos sociais, por categorias, eram arranjos institucionais difíceis de serem administrados isoladamente. Administrar uma única previdência social se mostraria mais fácil do que administrar cinco ou seis fundos diferentes, cada qual com suas regras. A unificação dos sistemas de políticas públicas abriria caminho para a futura universalização desses direitos, que passaram a atender a um volume maior de pessoas – alargando também sua base de custeio.

Nas duas presidências, porém, as políticas sociais se mostraram muito reduzidas, comparativamente a outras. A ideia de desenvolvimento ainda estava associada à noção restrita de crescimento econômico. As políticas sociais passaram a transitar, do século XIX para o século XX, da fronteira da caridade religiosa para a do negócio privado.

A educação, particularmente, se transformou em um negócio lucrativo que se expandiu bastante na virada do século e, mais ainda, a partir dos anos 1950. A saúde e a assistência estiveram mais associadas à noção da caridade, do assistencialismo comunitário e campanhista. As três áreas (educação, saúde e assistência – incluída aqui a previdência) se constituíram nas áreas fundamentais da política social. Todas as demais derivaram de uma dessas três, até ganharem vida própria e se transformarem em sistemas especializados e autônomos de políticas públicas.

Entre os achados dessa pesquisa, um deles é importante para compreender a construção do federalismo no Brasil. Durante sua 1ª. e 3ª. presidências, Vargas contava com amplos poderes unilaterais. O federalismo havia desaparecido com o governo dos interventores. Ocorre que o modelo de governança presidencial varguista, ao mesmo tempo em que podava a descentralização, promovia a desconcentração de serviços públicos. Eles eram rigorosamente definidos nacionalmente, pelos ministérios, e financiados com recursos do Tesouro, mas eram implantados localmente. Para tanto, Vargas delegava competência aos Estados e instruía os interventores a agir, mantendo alguma supervisão dos

ministérios e o controle do DASP. Para implantar tais serviços, os estados foram sendo dotados de estruturas físicas, financeiras e de pessoal especializado que seriam preciosos à posterior reconstrução federalista.

Assim, a ditadura de Vargas fortaleceu a administração dos Estados como nunca, comparado à Primeira República. Os Estados antes tinham grande autonomia formal, que pouco valia diante da pouca estrutura e da carência de recursos. A partir de 1945, com o processo de democratização, os estados estariam mais robustecidos enquanto máquinas administrativas.

O padrão de delegação acabou reforçando linhas tradicionais de distribuição de competências, por exemplo, no caso da educação. A União organizava o ensino superior. Os estados, o secundário e o primário, este último com a colaboração dos municípos. O modelo é antigo, remonta ao Império. O que aparece e se reforça, a partir do governo dos interventores, são os mecanismos de interrelação e a institucionalização de serviços locais financiados nacionalmente. Era o caso do Serviço de Nacionalização do Ensino, do programa do livro didático e, ao final de 1954, se esboça a política que daria origem ao programa da merenda escolar.

A saúde, do mesmo modo, para atuar em todo o país e levar as diretrizes do Governo Federal a cada localidade, teve que espalhar uma rede de organismos e de equipes com mobilidade para estar presente nas campanhas sanitárias. Essa presença de servidores federais em todos os estados, principalmente os militares, e o governo dos interventores levaramconsigo uma estrutura de hospitais e de centros de saúde e uma rede de serviços. A desconcentração dessas atividades permitiu a capilarização do Estado brasileiro por grande parte do território nacional. Sem isso, não haveria sistemas públicos estruturados em muitas das áreas.

Os interventores depois disputariam eleições e se tornariam grandes chefes estaduais. Algo importante eles haviam feito para pavimentar suas carreiras políticas. Seus serviços prestados nos estados permaneceriam nos estados, sendo absorvidos por esse ente federado. Homens do “Estado Novo”, eles levariam a

modernidade, ajudariam à decadência do velho coronelismo, mas, ao mesmo tempo, seriam a face mais obscura de uma “nova” política... tradicional.

Devemos, por fim, concluir retomando as hipóteses lançadas no início desta tese. À pergunta sobre “qual o papel dos presidentes para o desenvolvimento nacional?”, oferecemos respostas plausíveis e operacionalizáveis, com base nas decisões presidenciais, demarcadas pelas funções de Estado e pelo uso de recursos institucionais. O papel hipoteticamente construído para os presidentes foi o de exercer funções estatais e empregar recursos institucionais fundamentais ao processo de desenvolvimento, às vezes na forma de incentivos, noutras vezes, restrições. Ao fazê-lo, os presidentes desenvolveriam padrões de governança presidencial que os distinguiriam.

A análise de dados mostrou que a hipótese central deste trabalho é correta. As variações de perfil e de contexto dos presidentes se expressaram em variações da governança presidencial, de modo explícito, na comparação entre Campos Salles e Getúlio Vargas. Houve uma expansão da função administração pública ou, alternativamente, na função de regulação econômica e social, conforme seu perfil programático. Percebe-se que há dois padrões de governança distintos. Em um deles, a administração pública conduz a regulação privada. Em outro, a regulação privada induz a administração pública a assumir determinada configuração.

Vargas expande o setor estatal com o estabelecimento de normas e a criação de órgãos que preponderam não apenas na regulação, mas na gestão do setor. A regulação aparece como uma dimensão do controle público sobre os setores. Campos Salles, por sua vez, restringe a gestão pública sobre inúmeras atividades e abdica de políticas setoriais, que são deixadas na órbita do setor privado. Sua atividade pública é estritamente voltada ao equilíbrio fiscal. Concentrada em cobrar impostos, cortar gastos e manter o funcionamento básico da máquina pública, seu objetivo maior é a estabilidade macroeconômica, ou seja, um objetivo eminentemente regulatório.

Mesmo a atividade presidencial voltada à infraestrutura tinha um objetivo estratégico ao processo de construção do Estado: dotar a máquina pública de mecanismos de controle sobre os fluxos de capital, que dependem da infraestrutura de transportes terretres, aquáticos e de comunicações para realizar transações comerciais. Ferrovias, portos, telégrafos e, depois, rodovias estimulariam um fluxo de pessoas e mercadorias por vias preferenciais ao longo do território, facilitando assim o esforço de arrecadação. Este objetivo, a um só tempo, garantiria o apoio ao esforço produtivo de setores econômicos fundamentais, que tinham relação política estreita com a coalizão presidencial, e permitira ao Estado custear suas atividades. Portanto, mesmo a mais liberal das referências políticas à frente do poder de Estado deve cumprir minimamente os movimentos de “sístoles e diástoles” de que falava Thomas Hobbes. O Estado acumula recursos para depois irrigar as atividades econômicas.

A segunda hipótese supunha que presidentes construtores de regime presidentes promoveriam mudanças profundas, representadas em inovações institucionais e mudanças incrementais. Com as prioridades de suas agendas, premiariam os interesses de uma coalizão governante e puniriam coalizões opositoras. Nos dois casos estudados, a hipótese se apresentou correta, sendo afetada tanto por conjunturas críticas (nossa outra hipótese), quanto por estratégias dos presidentes que buscam conquistar aliados no campo adversário. Este aspecto merece ser explorado na agenda dos estudos presidenciais. O cerne da atuação presidencial, porém, prioritariamente era orientado a atender suas coalizões de sustentação.

A presidência Campos Salles abdicou de realizar algumas medidas que eram demandadas pelos interesses do café. Porém, havia uma “divisão institucional do trabalho” na qual a política de valorização do café era relegada aos Estados. Esse arranjo vigorou até o primeiro Convênio de Taubaté, em 1906, quando finalmente o Governo Federal passou a ser partícipe das operações de compra e destruição do café. Até aquele momento, a prioridade de Campos Salles era, como dissemos, queimar dinheiro, e não queimar café.

A análise sobre Getúlio Vargas demonstra aspectos ainda mais instigantes. Sua imagem de presidente industrializador e, depois, de presidente trabalhista, é enganosa em relação ao setor que sempre obteve prioridade em sua agenda: a agricultura (incluída aqui a pecuária). Vargas manteve a prioridade do café, mas contava com uma coalizão agrícola mais diversificada, na qual estavam os pecuaristas do Sul e Nordeste, os produtores de cacau, de açúcar e álcool, entre outros.

Essa opção preferencial estaria simbolicamente representada pela escolha feita por Vargas, quando eleito senador, entre o PSD do Rio Grande do Sul e o PTB de São Paulo. Como dissemos, ele governou como um político tradicional do PSD. Apenas nas comemorações de 1.º de maio, quando se anunciava o reajuste do salário mínimo, e em sua Carta Testamento, Vargas assumira a face trabalhista. A última imagem foi a que ficou. Estas conclusões, esperamos, abrem um debate sobre o papel crucial dos presidentes para o desenvolvimento nacional. Suas canetadas continuam legíveis e deixam claro que o grande desafio dos presidentes para o avanço do país não é repetir seus precursores. Ao contrário, é superar os traços de uma ancestralidade enraizada na configuração do Estado brasileiro que impede seu uso pleno como ferramenta de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS[132]

ABRANCHES, Sérgio Henrique. (1988), "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro". **Dados**, vol. 31, nº 1, pp. 5-33.

ABREU, Marcelo de Paiva (org). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana (1889-1989). Rio de Janeiro, Campus, 1989.

BACKES, Ana Luiza. **Fundamentos da ordem republicana**: repensando o pacto de Campos Sales. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do SUl, 2004. Tese de doutorado.

BALOGH, Brian. **A Government Out of Sight**: the mystery of national authority in nineteenth-century America. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, 414 p

BARBER, David James. **The Presidential Character**. 4th edition.New Jersey: Prentice Hall, 2008. 544 p.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro** : o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 4ª ed. Rio de Janeiro : Contraponto, 2000.

BRASIL, ARQUIVO NACIONAL. **Os presidentes e a República**. 5ª. edição. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2010.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. BRASIL. **Decreto nº 20.351**: CrIa a Caixa de Subvenções, destinada a auxiliar estabelecimentos de caridade, de ensino técnico e os serviços de nacionalização do ensino. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 31 de Agosto de 1931.

____________________ **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm> Acesso em 11 Set 2009.

____________________ **Decreto 19.473/1930**: institue o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providencias. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 11 de novembro de 1930.

____________________ **Decreto n.° 19.398/1930**: Institue o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providencias. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 11 de novembro de 1930. Disponível em

[132] De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023.

<www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=19398&tipo_norma=DEC&data=19301111&link=s> Acesso em 23 Mar 2009.

____________________ **Decreto n.° 4.463/1902**: Estabelece as bases para a regulamentação dos serviços de higiene e defesa da Capital Federal. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 12 Jul 1902 Disponível em <www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-4463-12-julho-1902-504227-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 23 Jul 2010.

____________________ **Mensagem ao Congresso Nacional.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1951. Disponível em < http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/getulio-vargas/mensagens-presidenciais/mensagem-apresentada-na-abertura-da-sessao-legislativa-1951/download > Acesso em 18 Jul 2011.

CARONE, Edgard. **A Primeira republica**: 1889-1930. 3. ed. Sao paulo: Difel Difusão, 1969. 399 p.

________. CARONE, Edgard. **A República Nova**. São Paulo: Difel, 1974.

CLEMENS, Michael and WILLIAMSON, Jeffrey: **A tariff-growth paradox?** Protection's impact the world around, 1875-1997. Cambridge: National Bureau of Economis Research, 2001. Working Paper No. 8459, 2001 http://www.nber.org/papers/w8459

COOPER, P. J. **By the order of the president**: the use and abuse of executive direct action. Lawrence: University Press of Kansas, 2002. 320 p.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. R. **Empresariado nacional e Estado no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978. 207 p.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960 . Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 399 p.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 10. ed. São paulo: Globo, 2000. 392 p.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI NETO, Fernando Papaterra. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. 231 p.

FONSECA, Pedro C. Dutra . **Vargas**: O Capitalismo em Construção. São Paulo, SP: Brasiliense, 1989. 482p

FRADIQUE, Mendes . **História Do Brasil Pelo Método Confuso.** Companhia das Letras, 2004 - 298 páginas

FREDERICKSON, H. George, and SMITH, Kevin B. **The Public Administration Theory Primer**. Boulder, Colorado: Westview Press, 2003, 279p.

GOMES, Angela Castro. **Burguesia e trabalho**: política e legislação social no Brasil (1917-1937). Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

GUANABARA, Alcindo. **A presidência Campos Sales**. Brasília: Senado Federal, 2002. p. 263.

HACKER, Jacob S. and PIERSON, Paul. **The Case for Policy-Focused Political Analysis**. The Miller Center, University of Virginia, paper presented on january 2011.

HAMBLOCH, Ernest. Sua Majestade o presidente do Brasil : um estudo do Brasil Constitucional 1889-1934. Brasília : Senado Federal, Conselho Editorial, 2000. 272 p. Coleção “O Brasil visto por estrangeiros”.

HOWELL, W. G. **Power without persuasion**: the politics of direct presidential action. Princeton: Princeton University Press, 2003. 280 p.

INÁCIO, Magna. Poderes de Agenda do Presidente. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima Anastasia (organizadores). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. pp. 170-174.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. **Desenvolvimento**: o debate pioneiro de 1944-1945. Brasília: IPEA, 2010a. Ensaios e comentários de Aloísio Teixeira, Gilberto Maringoni e Denise Lobato Gentil. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/Simonsen_Vol.1.pdf Livro 2>

_______________ **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. 3ª edição. Brasília: IPEA, 2010b. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/Simonsen_Vol.2.pdf>

KERNELL, Samuel. **Going public**: new strategies of presidential leadership. Washington: Cq Press, 1997. 276 p.

KETTL, Donald. **The transformation of governance**: public administration for the twenty-first century America. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 2002. 204p.

LASSANCE, Antonio. Poder Executivo: configuração histórico-institucional. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia**: República. Brasília: IPEA, 2010. Coleção Estado, instituições e democracia, Volume 1. Páginas 65-95.

_______________. Pelas mãos dos presidentes. **Boletim de Análise Político-Institucional.** Brasília: IPEA, 2013. Número 3, pp. 45-50.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto. O município e o Regime Representativo no Brasil**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1975.

LESSA, Renato. **A invenção republicana**. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: Iuperj, 1988.

LESSA, Carlos e FIORI, José Luís. **Relendo a política econômica:** as falácias do nacionalismo popular do segundo Vargas. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro, outubro de 1983. Texto para discussão nº. 30

LOVE, Joseph. Federalismo y regionalismo en Brasil (1889-1937). In: CARMAGNANI, Marcello. **Federalismos latinoamericanos**: Mexico, Brasil, Argentina. México: El Colégio de México, 1993. 416 p.

LOWI, T. J. 1964. American business, public policy, case studies, and political theory. **World Politics**, 16: 677–715.

MALLOY, James M. **A politica da previdência social no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1986. 199 p.

MARTINS, Luciano. A revolução de 1930 e seu significado político. In: CPDOC/FGV. **A revolução de 1930**: seminário internacional. Brasília: Ed. UnB, 1983

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo.** Brasília: IPEA, 1993. 2 v

MAYER, K. **With the stroke of a pen**. Princeton: Princeton University Press, 2001. 312 p.

MAZZIEIRO, João Batista. **Sexualidade Criminalizada**: Prostituição, Lenocínio e Outros Delitos - São Paulo 1870/1920. Rev. bras. Hist., São Paulo, v. 18, n. 35, 1998. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01881998000100012&lng=en&nrm=iso> Acesso em 29 Abr 2010.

MILKIS, Sidney M. **The President and the Parties**: the transformation of the American party system since the New Deal. Oxford University Press, 1994, 418 p.

_____________________ **Theodore Roosevelt, the Progressive Party, and the transformation of American democracy.** Lawrence, USA: Kansas University Press, 2011, 363 p.

MOE, T. and HOWELL, W. G. Unilateral action and presidential power: a theory. **Presidential Studies Quarterly** v. 29, Washington, D.C., Dec 1999 pp. 850-873.

MOE, T. The politicized presidency. In: CHUBB, J. E.; PETERSON, P. E. (Eds.) **The new direction in American politics**. Washington: Brookings Institution, 1985. 409 p.

____________________ The revolution in presidential studies. **Presidential Studies Quarterly** 39, no. 4 Dec. 2009. pp. 701-724.

NEUSTADT, Richard. **Poder presidencial e os presidentes modernos**: a política de liderança de Roosevelt a Reagan. Brasília/ S. Paulo: ENAP/ Unesp, 2008.

NORTH, Douglass C. “Institutions and economic growth: a historical introduction.” **World Development**, v. 17, nº 9: 1319-1332, September 1989.

____________________ **Structure and Change in Economic History**. New York: W. W. Norton& Co. 1981.

____________________ **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge:Cambridge University Press, 1990.

ORREN, K.; SKOWRONEK, S. **The search for American political development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 246 p.

PAVÃO, Sílvia Rodrigues. O Louco e a Ciência: a construção do discurso alienista no Rio de Janeiro do século XIX. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**. Rio de Janeiro: UERJ, ano 6, n. 2 º, 2º semestre de 2006.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNÓ, Lucio. Under what conditions do Presidents Resort to decree power: theory and evidence from the Brazilian Case. **Journal of Politics**, 67:1, 2005.

PFIFFNER, James P. **The Character Factor**. Texas: A&M University Press, 2004. 209 p.

PIERSON, Paul. **Politics in time**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

____________________ Public policies as institutions. In: NELSON, Michael. **The presidency and the political system**. 7th. edition. Washington: CQPress, 2003. pp. 114-131.

POWER, Timothy J. Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: debating the institutional design of Brazilian democracy. **Bulletin of Latin American Research**, 2010, vol. 29, n. 1, pp. 18-33.

QUIRK, Paul. **Competência presidencial**. In: NELSON. Michael. A presidência e o sistema político: a política norte-americana hoje. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1985.

RANSOLIN, Antonio Francisco. **Ferrovias no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: TRT 4ª Região, 2005. Disponível em

<http://www.trt4.jus.br/ItemPortlet/download/8557/Ferrovias_no_Rio_Grande_do_Sul__Antonio_Francisco_Ransolin.pdf > Acesso em 11 Set 2010.

RENNÓ, L. **A estrutura organizacional da Presidência da República no Brasil**: marco institucional e reformas recentes (1995-2011). Texto apresentado no 6º. Encontro da European Consortium for Political Research, 2011.

____________________ Críticas ao presidencialismo de coalizão. In: Avritzer, Leonardo e Anastásia, Fátima (org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte/Brasília: UFMG/PNUD, 2006, pp. 259-271.

SABATIER, P. A. and JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P. A. (ed.). **Theories of policies process**. Boulder: Westview Press, 1999.

SAES, Alexandre Macchione. **Luz, leis e livre-concorrência**: conflitos em torno das concessões de energia elétrica na cidade de São Paulo no início do século XX. História, Franca, v. 28, n. 2, 2009 . pp 173-234.

SALLES, Campos. **Da propaganda à presidência**. Brasília: Senado Federal, 1998. [Primeira edição: 1906].

SANTOS, Julio C. F. **Os titãs do capitalismo na modernização do território brasileiro: intervenções urbanas e concessões públicas**: comunicação apresentada ao XII Coloquio Internacional de Geocrítica. Bogotá, 7 a 11 de mayo de 2012. Disponível em < http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/07-J-Ferreira.pdf > Acesso em 5 Out 2012.

SENADO FEDERAL, 2012. **Períodos Legislativos da Primeira República - 1909-1911**: Manuel Ferraz de Campos Salles (biografia). Brasília: Senado Federal. Disponível em < http://www.senado.gov.br/senadores/senadores_biografia.asp?codparl=2093&li=28&lcab=1909-1911&lf=28> acesso em 4 jan 2013.

SKOWRONEK, S. “Mission Accomplished,” ***Presidential Studies Quarterly***, 39(4):795- 804, 2009.

____________________ **Presidential leadership in political time**. 2nd. ed. Lawrence, USA: Kansas University Press, 2011. 224 p.

____________________ **The politics presidents make**: leadership from John Adams to George Bush. 2nd edition. Cambridge: Harvard University Press, 1997. 546 p.

SKOWRONEK, Stephen. **Building a New American State**: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920.. Cambridge: Cambridge University Press, 1982. 400 p.

SZMRECSÁNYI, Tamás e GRANZIERA, Rui G. (orgs.). **Getúlio Vargas e a economia contemporânea**. Campinas: Ed. da Unicamp, 1986.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de O processo político-partidário na Primeira República. DIAS, Manuel Nunes; MOTA, Carlos Guilherme. **Brasil em perspectiva**. 10. ed. Rio de Janeiro: DIFEL, 1978. 367 p.

SUZIGAN, Wilson. **Crescimento industrial no Brasil**: incentivos e desempenho recente. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1974. 281 p. (Relatório de Pesquisa ; 26).

____________________ **Industria brasileira**: Origem e desenvolvimento. Sao paulo: Hucitec, 2000.

____________________ **Industria**: Politica, instituicoes e desenvolvimento. Rio de janeiro: Ipea/Inpes, 1978.

____________________ Industrialização e política econômica: uma interpretação em perspectiva histórica. **Pesq. Plan. Econ.** 5 (2) dezembro 1975.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e Estados europeus**. São Paulo: Unesp, 1996. Coleção Clássicos, n.° 7.

TULIS, Jeffrey K.. **The retorical presidency.** Princeton, USA: Princeton University Press, 1987. 209 p.

VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. 4a. edição. BeloHorizonte: UFMG, 1999.

VILLELA, Annibal V.; SUZIGAN, Wilson. **Politica do governo e crescimento da economia brasileira**: 1889-1945. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1973. 468 p.

WEBER, Max. **O político e o cientista**. 2a. ed. Lisboa: Presença, 1973.

WILSON, Woodrow. **Congressional government**: a study in american politics. New York: Meridian, 1956. 222 p.